



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS

JANISON MACHADO DE ALBUQUERQUE

**AUDITORIA SOCIAL DOS 'NEGÓCIOS MIGRATÓRIOS' DAS AÇÕES DE  
ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL E HUMANITÁRIA EM RORAIMA**

BOA VISTA  
2022

JANISON MACHADO DE ALBUQUERQUE

**AUDITORIA SOCIAL DOS ‘NEGÓCIOS MIGRATÓRIOS’ DAS AÇÕES DE  
ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL E HUMANITÁRIA EM RORAIMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima (Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociedade e Fronteiras na área de concentração Sociedade e Fronteiras na Amazônia, linha de pesquisa Sociedade e Política, sob a orientação da professora doutora Márcia Maria de Oliveira (PPGSOF/UFRR) e coorientação do professor doutor Abimael de Jesus Barros Costa (PPGCONT/UnB).

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

A345a Albuquerque, Janison Machado de.

Auditoria social dos 'negócios migratórios' das ações de assistência emergencial e humanitária em Roraima / Janison Machado de Albuquerque. – Boa Vista, 2022.

233 f. : il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Maria de Oliveira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras.

1 – Transparência. 2 – Acesso à Informação. 3 – Controle Social. 4 – Auditoria. 5 – Negócio Migratório. 6 – Indústria das Migrações. I – Título. II – Oliveira, Márcia Maria de (orientadora).

CDU – 657.6:325(811.4)

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:  
Shirdoill Batalha de Souza - CRB-11/573

**AUDITORIA SOCIAL DOS 'NEGÓCIOS MIGRATÓRIOS' DAS AÇÕES DE  
ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL E HUMANITÁRIA EM RORAIMA**

JANISON MACHADO DE ALBUQUERQUE

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, na área de concentração Sociedade e fronteiras na Amazônia, linha de pesquisa Sociedade e Política. Defendida em 28 de junho de 2022.

Boa Vista, 28 de junho de 2022

Banca Examinadora:

Prof.ª Dr.ª **Márcia Maria de Oliveira**  
Orientadora/Presidente

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa  
CPF: 704.075.841-33

Prof. Dr. **Abimael de Jesus Barros Costa**  
Coorientador - PPGCONT/UnB

**Vângela Maria Isidoro de Morais**  
Prof.ª Dr.ª **Vângela Maria Isidoro Morais**  
(Membro Externo Titular – UFRR)

**João Carlos Jarochinski Silva**  
Prof. Dr. **João Carlos Jarochinski Silva**  
(Membro Interno Titular – PPGSOF)

Dedico essa pesquisa a minha querida  
mãezinha Dona Auxiliadora. Aos meus  
irmãos abençoados. A minha amada esposa  
Lucyara e ao meu filhinho Davi.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Alfa e ao Ômega, ao Deus que me resgatou da morte com seus braços firmes, e que presenteou com a dádiva da vida.

A minha mãe solo, a vovó Dora que com amor educou cinco filhos com todas as dificuldades, e que nunca desistiu de nós, aos meus irmãos João Bosco, Jean Ricardo, Jones Cleyder e Jorge Francisco presentes nos momentos alegres e difíceis, minha família de origem sou grato por toda a dedicação e cuidado.

A minha sogra querida Dona Márcia, por suas orações e incentivo nos dias difíceis.

A minha família em amor, minha companheira e maravilhosa esposa Lucyara e meu parceiro e filho Davi Duarte, minhas fortalezas, vocês preenchem minha vida e meu coração com tanta alegria. No cansaço físico e mental dos estudos, os seus abraços, afagos e beijos me fazem encontrar força e motivação para seguir em frente. Sou muito feliz com vocês meus amados.

A minha querida orientadora e amiga Márcia Maria, que me incentivou a participar das atividades acadêmicas, com paciência, calma, e carinho me instigou a avançar nos estudos e no tema da pesquisa. Sou muito grato professora Márcia!

Ao meu coorientador Abimael Costa, com suas palavras motivacionais, sereno e disponível em todas as horas. Nas minhas inquietações e angustias me cativou a ir adiante. Obrigado professor!

Aos servidores públicos do Programa de Pós-Graduação em Sociedades e Fronteiras que contribuíram imensamente para o meu crescimento como pessoa, profissional e estudante.

A Coordenadora do grupo de pesquisa do GINFRON, professora Francilene Rodrigues que me permitiu conhecer de perto a estrutura da Operação Acolhida em Pacaraima. Ao Coordenador da Cátedra Sergio Vieira de Melo, professor João Silva, por proporcionar conhecer abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista.

Aos meus colegas de curso que compartilhavam além de materiais de estudo, também força, atenção, sentimentos positivos, que contribuíram na conclusão da pesquisa.

Aos amigos da Auditoria Interna, Edilene Lima e Ricardo Albuquerque, sempre compreensíveis com minhas ausências e dispostos a ajudar em todos os momentos.

Ao ilustre amigo Paulo Soares, que com sua retórica promoveu muitos debates críticos sobre Contabilidade e Administração Pública e me incentivou a concluir a pesquisa.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD - Auditoria Cidadã da Dívida

ACISO – Ações Cívico-Sociais

ACNUDH - Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIH – Autorização de Internação Hospitalar

ALE-RR – Assembleia Legislativa do Estado de Roraima

API - Application Programming Interface

ASSHOP - Ações de Assistência Médica, Odontológica e de Orientação Sanitária a populações ribeirinha e indígena

AVSI-Brasil - Associação Voluntários para o Serviço Internacional no Brasil

BABV - Base Área de Boa Vista

BBC - British Broadcasting Corporation

BBC - British Broadcasting Corporation

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRICS – Conjunto de Países composto por Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CF/88 – Constituição Federal de Brasil de 1988

CISSET/MD - Setorial de Controle Interno do Ministério da Defesa

CMA – Comando Militar da Amazônia

CMDH - Comissão Nacional de Direitos Humanos

CMN – Comando Militar do Norte

CNDH - Comissão Nacional dos Direitos Humanos

CNI – Confederação Nacional da Indústria

COMEX SAT – Estatística de Comércio Exterior

COTER - Comandando de Operações Terrestres

CRESTV – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre a Venezuela

DOE-RR – Diário Oficial do Estado de Roraima

DOU - Diário Oficial da União

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ENCOVI - Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

E-SIC – Sistema de Informação ao Cidadão

ETB – Escala Brasil Transparente

EUA – Estados Unidos da América

FAB - Comando da Força Brasileira

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação

FIDA - Fundo de Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOB - Free On Board

FPE – Fundo de Participação do Estado

FRONTEX - Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira

FTIP – Força Tarefa de Intervenção Federal

FTLOGH - Força Tarefa de Logística Humanitária

GAO - General Accounting Office

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

HURIST - Fortalecimento de Direitos Humanos

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

ITP – Índice de Transparência Pública

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF -Lei de Responsabilidade Fiscal

MACBETH - Multiple Criteria Decision Support System

MARE - Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado

MCDA - Military and Civil Defense Assets

MCGU – Ministério da Controladoria Geral da União

MD – Ministério da Defesa

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NE – Nota de Empenho

NS – Nota de Lançamento no Sistema

NTP – Nível de Transparência Pública

OA – Operação Acolhida

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OB – Ordem Bancária

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OGP - Open Governmente Partheship

OIM – Organização Internacional das Migrações

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo

OSB - Observatório Social do Brasil

PAF SOCIAL - Plano Anual de Fiscalização

PASOC - Programas de Participação da Sociedade Civil

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDVSA – Petróleo da Venezuela

PEF – Pelotão Especial de Fronteira

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro SA

PIB -Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGSOF – Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras

PSDB – Partido da Social Democracia do Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRIG – Posto de Triagem

SECEX-RS - Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul

SEFAZ-RR – Secretaria de Fazenda do Estado de Roraima

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE-PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCU – Tribunal de Contas da União

TEC – Tarifa Externa Comum

TJ-RR – Tribunal de Justiça do Estado de Roraima

UE – União Europeia

UF – Unidade Federativa

UG – Unidade Gestora

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Símbolo da Operação Acolhida e Aviso na entrada do PTRIG.....	62
Figura 02 - Pelotões Especiais de Fronteira na Amazônia brasileira .....	71
Figura 03 - Modelo de análise da Indústria da Migração .....	81
Figura 04 – Fases e Atores da Indústria da Migração .....	83
Figura 05 -Estrutura de Governança da Operação Acolhida.....	85
Figura 06 - Rede de atores governamentais que atuam na Operação Acolhida .....	86
Figura 07- Rede de atores não governamentais que atuam na Operação Acolhida .....	87
Figura 08 - Trilha que contorna a fronteira Brasil x Venezuela .....	89
Figura 09 - Concentração de motociclistas próximos as ‘trochas’ .....	90
Figura 10 - Exemplos de operadores de transferência de remessas monetárias entre Brasil e Venezuela .....	91
Figura 11 - Normativos com relação à transparência e/ou acesso à informação no Brasil ....	117
Figura 12 - Divisão dos Controles no Estado brasileiro em sentido amplo .....	121
Figura 13 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União em 2021 .....	127
Figura 14 - Níveis Conceituais da Transparência de Michener e Berch (2013).....	130
Figura 15 - Página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal.....	133
Figura 16 - Página inicial da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação ....	134
Figura 17 - Assuntos mais buscados no portal Fala.BR entre 2018 e 2021 .....	139
Figura 18 - Estrutura basilar da Auditoria Social proposta .....	142
Figura 19 - Síntese dos eixos e critérios de análise da transparência pública .....	146

Figura 20 - Despesas pagas na Ação 219C no período de 2018 a 2020 por Região no Brasil .....	159
Figura 21 – Despesas pagas em R\$ na Ação 219C no período de 2018 a 2020 por UG em RR .....	161
Figura 22 - Página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal.....	176
Figura 23 - Percorso Cognitivo Informações sobre Contratos – 6º BEC .....	177
Figura 24 – Consulta dos Contratos do 6º Batalhão de Engenharia da Construção .....	177
Figura 25 – Página Inicial do Painel de Preços do Ministério da Economia .....	178
Figura 26 - Percorso Cognitivo Informações sobre contratos e download.....	179

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Comércio Exterior Brasil e Venezuela de 2003 a 2013 (US\$ FOB).....	33
Tabela 02 - Comércio Brasil e Venezuela de 2003 a 2021 (US\$ FOB).....	39
Tabela 03 – Ordens Executivas do Governo dos EUA aplicadas à Venezuela 2015 a 2019 ...	51
Tabela 04 – Resumo de Medidas Coercitivas aplicadas a Venezuela 2017-2021.....	52
Tabela 05 – Maiores doadores a ACNUR em US\$, 2018-2021.....	53
Tabela 06 – Quantidade das Garantias da Lei e da Ordem-GLO, entre 1999 e 2020-Brasil ...	67
Tabela 07 - Indústria da Migração.....	82
Tabela 08- Perfil dos Abrigos de Migrantes/Refugiados em Roraima até março de 2022 .....	97
Tabela 09 - Empenho de Projeto de Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos e Montantes Financeiros da AVSI em 2018, 2019 e 2020 (R\$) .....	98
Tabela 10 - Principais atributos das propostas de Auditoria Social para medição social do desempenho dos negócios .....	123
Tabela 11 - Quantidade de Utilizadores e Visualizações no portal da transparência no período de 2018 a 2021.....	134
Tabela 12 - Perfil de Utilizadores do Fala.BR no período de 2018 a 2021 .....	136
Tabela 13 - Assuntos mais requerido no Fala.BR em 2020 .....	138
Tabela 14 - Percentuais por tipo de decisão de manifestação no Fala.BR no período de 2018 a 2021 .....	140
Tabela 15 - Síntese dos eixos e critérios de análise da transparência pública.....	144
Tabela 16 - Subcritério – O ente possui informações sobre transparência da internet?.....	146
Tabela 17 - Lista de Checagem dos critérios de Transparência Ativa e Passiva.....	147
Tabela 18 - Sítios das UGs pesquisadas .....	150

Tabela 19 - Destinação de Recursos entre 2018 e 2020 nas Ações 219C e 21C1.....	152
Tabela 20 - Valores em R\$ da Execução Orçamentária entre 2018 e 2020 na Ação 219C ...	152
Tabela 21 - Execução em R\$ de despesa entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Comando das FA .....	153
Tabela 22 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Elemento de Despesa.....	155
Tabela 23 - Despesas Correntes <i>versus</i> Despesas de Capital entre 2018 e 2020 na Ação 219C .....	156
Tabela 24 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Estados .....	157
Tabela 25 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Região .....	159
Tabela 26 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C em RR.....	161
Tabela 27 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C nas UGs em RR .....	162
Tabela 28 - Valores empenhados e pagos nas UGs em RR em 2018 (R\$) .....	163
Tabela 29 - Pontuação subcritérios de transparência do Grupamento de Apoio em Boa Vista .....	166
Tabela 30 - Pontuação subcritérios de transparência do Comando de Fronteira de RR7º BIS .....	168
Tabela 31 - Pontuação subcritérios de transparência do 6º Batalhão de Engenharia de Construção.....	169
Tabela 32 - Pontuação subcritérios de transparência da 1ª Brigada de Infantaria de Selva ...	170
Tabela 33 – Pedidos de informação às UGs em RR pela plataforma Fala.BR.....	172
Tabela 34 - Pontuação subcritérios de transparência das UGs da Amostra .....	174
Tabela 35 – Contratos da Unidade Gestora Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva.....	180

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Balança Comercial Brasil e Venezuela de 2003 a 2013 .....	33
Gráfico 02 - Balança Comercial Brasil e países da América do Sul de 2003-2010 (US\$ em bilhões) .....	34
Gráfico 03 - Comércio Exterior do Brasil com a Venezuela de 2003-2021 (US\$ em milhões) .....	40
Gráfico 04 - Disposição do preço do barril de petróleo, 2012 e 2021 (em US\$) .....	45
Gráfico 05 - Taxa de crescimento do PIB da Venezuela a preços constantes 2012-2020 (em %) .....	46
Gráfico 06 - Prevalência de Subalimentação na América Latina e Caribe x Venezuela 2013-2019 (em %) .....	48
Gráfico 07 - Indicador de Pobreza por Nível de Renda-Venezuela, 2014 a 2018 .....	49
Gráfico 08 - Evolução dos Recursos na Gestão de Centros e Assistência a Venezuelanos x Total de Empenho com Projetos 2018 a 2020 AVSI-Brasil .....	99
Gráfico 09 - Quantidade de pedidos ao Fala.BR de 2012 a 2021 em milhares .....	135
Gráfico 10 - Perfil educacional dos utilizadores no Fala.BR entre 2018 e 2021 .....	137
Gráfico 11 - Perfil educacional dos utilizadores em nível superior e demais níveis no portal Fala.BR entre 2018 e 2021 .....	138
Gráfico 12 - Execução Orçamentária 2018, 2019 e 2020 na Ação 219C em milhões .....	153
Gráfico 13 - Pagamentos em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Comando das FA....	154
Gráfico 14 - Pagamentos na Ação 219C UGs no Brasil e Exterior.....	154
Gráfico 15 - Maiores Pagamentos em R\$ por Elementos de Despesa na Ação 219C .....	156
Gráfico 16 – Perfil da Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Estados .....	158

Gráfico 17 – Estados que mais efetuaram pagamentos entre 2018 e 2020 .....	158
Gráfico 18 - Maiores Pagamentos em R\$ por Elementos de Despesa entre 2018 e 2020 nas UGs em Roraima (valores aproximados).....	162
Gráfico 19 – Participação de pagamentos da Ação 219C em relação as outras Ações das UGs em RR no ano de 2018 .....	163
Gráfico 20 – Subcritérios de transparência da UG Grupamento de Apoio em Boa Vista .....	166
Gráfico 21 – Subcritérios de transparência da UG Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS .....	168
Gráfico 22 – Subcritérios de transparência da UG 6º Batalhão de Engenharia de Construção .....	169
Gráfico 23 – Subcritérios de transparência da UG 1ª Brigada de Infantaria de Selva .....	171
Gráfico 24 – Comparativo da transparência das UG em RR.....	173
Gráfico 25 – Comparativo do perfil de transparência das 4 UGs da Amostra .....	174



ALBUQUERQUE, Janison Machado de. **Auditoria Social dos ‘Negócios Migratórios’ das ações de assistência emergencial e humanitária em Roraima**. Boa Vista, RR: Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras – Universidade Federal de Roraima, 2022.

## **Resumo**

Essa Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF) da Universidade Federal de Roraima desenvolveu estudos com ênfase na tríade transparência, *accountability* e controle social das compras públicas efetuadas pelo Governo Federal por meio das licitações e contratos, consoante a Lei de Acesso à Informação, a partir das ações da força tarefa de assistência emergencial e ajuda humanitária e suas interligações com as migrações e a indústria migratória em Roraima. A pesquisa contribuiu para o aprofundamento da temática nos estudos migratórios, para a produção do conhecimento sobre a ‘indústria das migrações’ em Roraima e para produção de conhecimento no PPGSOF. Objetivou compreender a execução do orçamento público, por meio da Auditoria Social, em razão do desenvolvimento da indústria da migração venezuelana no contexto do Estado de Roraima; apreender as teorias migratórias nas perspectivas econômica à luz do contexto das migrações venezuelanas e da participação dos migrantes e das instituições da sociedade civil no controle social; elucidar o processo da indústria migratória e suas interconexões com a governança e governabilidade das migrações internacionais e venezuelanas; desenvolver análises da execução orçamentária resultante das ações governamentais no implemento da Operação Acolhida, mormente quanto a execução dos contratos administrativos, sob o aspecto da lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação-LAI e normas de manuseio dos recursos públicos. Pautada na metodologia quali-quantitativa, concluiu que é impensável tratar do gerenciamento das migrações, ou da própria migração, sem contudo, abordar a indústria que a envolve, sua complexidade, e o conjunto de atores que facilita, sustenta e expande a mercantilização do processo de mobilidade internacional, uma vez que as migrações constituem um grande negócio.

Palavras-Chave: Transparência; Acesso à Informação; Controle Social; Auditoria; Negócio Migratório; Indústria das Migrações.

ALBUQUERQUE, Janison Machado de. **Social Audit of the 'Migratory Businesses' of emergency and humanitarian assistance actions in Roraima.** Boa Vista, RR: Master's Thesis. Postgraduate Program in Society and Borders – Federal University of Roraima, 2022.

### ***Abstract***

*This Master's Thesis defended in the Postgraduate Program in Society and Borders (PPGSOF) of the Federal University of Roraima developed studies with an emphasis on the triad transparency, accountability and social control of public purchases made by the Federal Government through bids and contracts, according to the Access to Information Law, based on the actions of the emergency assistance and humanitarian aid task force and its interconnections with migration and the migratory industry in Roraima. The research contributed to the deepening of the theme in migratory studies, to the production of knowledge about the 'migration industry' in Roraima and to the production of knowledge in the PPGSOF. It aimed to understand the execution of the public budget, through the Social Audit, due to the development of the Venezuelan migration industry in the context of the State of Roraima; apprehend migratory theories in economic perspectives in light of the context of Venezuelan migrations and the participation of migrants and civil society institutions in social control; elucidate the process of the migratory industry and its interconnections with the governance and governance of international and Venezuelan migrations; to develop analyzes of budget execution resulting from governmental actions in the implementation of Operação Acolhida, especially regarding the execution of administrative contracts, under the aspect of law 12.527/11, known as the Law of Access to Information-LAI and rules for handling public resources. Based on the qualitative-quantitative methodology, it concluded that it is unthinkable to deal with migration management, or migration itself, without, however, addressing the industry that involves it, its complexity, and the set of actors that facilitates, sustains and expands the commodification of the process. of international mobility, since migration is big business.*

*Keywords: Transparency; Access to information; Social Control; Audit Migration Business. Migration Industry.*

ALBUQUERQUE, Janison Machado de. Auditoría Social de los 'Negocios Migratorios' de acciones de emergencia y asistencia humanitaria en Roraima. Boa Vista, RR: Tesis de Maestría. Programa de Posgrado en Sociedad y Fronteras – Universidad Federal de Roraima, 2022.

### **Resumen**

*Esta Tesis de Maestría defendida en el Programa de Posgrado en Sociedad y Fronteras (PPGSOF) de la Universidad Federal de Roraima desarrolló estudios con énfasis en la tríada transparencia, rendición de cuentas y control social de las compras públicas realizadas por el Gobierno Federal a través de licitaciones y contratos, según la Ley de Acceso a la Información, a partir de las acciones del grupo de fuerza de tareas de asistencia en emergencia y ayuda humanitaria y sus interconexiones con la migración y la industria migratoria en Roraima. La investigación contribuyó para la profundización del tema en los estudios migratorios, para la producción de conocimiento sobre la 'industria de la migración' en Roraima y para la producción de conocimiento en el PPGSOF. Tuvo como objetivo comprender la ejecución del presupuesto público, a través de la Auditoría Social, en razón de desarrollo de la industria de la migración venezolana en el contexto del Estado de Roraima; aprehender las teorías migratorias en perspectivas económicas a la luz del contexto de las migraciones venezolanas y la participación de los migrantes y las instituciones de la sociedad civil en el control social; dilucidar el proceso de la industria migratoria y sus interconexiones con la gobernanza y gobernabilidad de las migraciones internacionales y venezolanas; desarrollar análisis de ejecución presupuestaria resultantes de acciones gubernamentales en la implementación de la Operação Acolhida, especialmente en lo que respecta a la ejecución de contratos administrativos, bajo el aspecto de la ley 12.527/11, conocida como Ley de Acceso a la Información-LAI y normas para el manejo de recursos públicos. Con base en la metodología cualitativa-cuantitativa, concluye que es impensable abordar la gestión de la migración, o la migración en sí misma, sin abordar la industria que la envuelve, su complejidad y el conjunto de actores que facilitan, sustentan y expanden la mercantilización del proceso de movilidad internacional, ya que la migración es un gran negocio.*

*Palabras clave: Transparencia; Acceso a la información; Control social; Auditoría. Negocios de Migración. Industria de la migración.*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>Capítulo 1: GOVERNALIDADE MIGRATÓRIA E A INDÚSTRIA DA MIGRAÇÃO NAS AÇÕES HUMANITÁRIAS E EMERGENCIAS EM RORAIMA .....</b>	<b>30</b>
1.1 Breve histórico da política externa entre Brasil e Venezuela no interregno de 2003 a 2021.....	30
1.2 O panorama das condições socioeconômicas da Venezuela frente às migrações internacionais venezuelanas.....	44
1.3 Operação Acolhida: governabilidade, gestão e contradições da política migratória...	54
<b>Capítulo 2: A INDÚSTRIA DA MIGRAÇÃO EM RORAIMA: GÊNESE DOS NEGÓCIOS MIGRATÓRIOS PROMOVIDOS PELO ESTADO.....</b>	<b>77</b>
2.1 Aspectos conceituais da Indústria das Migrações sua interdependência com as migrações internacionais.....	77
2.2 A migração venezuelana e a Indústria das Migrações em Roraima.....	84
<b>Capítulo 3: AUDITORIA SOCIAL SOB A ÉGIDE DO CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>103</b>
3.1 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do direito de acesso à informação no Brasil.....	103
3.2 Noções fundamentais sobre a técnica da Auditoria Social.....	120
3.3 A materialização do Acesso à Informação, da Transparência e do Controle Social por meio de sítios públicos.....	132
<b>Capítulo 4: AUDITORIA SOCIAL APLICADA À OPERAÇÃO ACOLHIDA.....</b>	<b>142</b>
4.1 Auditoria Social da Execução Orçamentária no Contexto da Operação Acolhida.....	151
4.1.1 O universo orçamentário da Operação Acolhida na assistência emergencial e humanitária no acolhimento de migrantes venezuelanos.....	151
4.1.2 Transparência nos sítios das Unidades Gestoras que executam despesas com recursos da Operação Acolhida a partir de Roraima.....	165

4.1.3 Análise Crítica dos Achados da Auditoria Social e suas contribuições para o controle social dos gastos públicos com programas de acolhida a migrantes e refugiados em Roraima.....	182
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>188</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>193</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>221</b>
ANEXO I - Obtenção das Taxas de Substituição pelo Método <i>Swing Weights</i> .....	221
ANEXO II – Funções de Valor do software MACBETH.....	224
ANEXO III – Pedidos de Acesso à Informação plataforma Fala.BR.....	231
ANEXO IV – Matriz de Planejamento.....	232

## INTRODUÇÃO

Com vistas à compreensão ainda que resumidamente sobre o tema migração internacional e a atual migração venezuelana em Roraima, esta dissertação se propõe a aprofundar os aspectos da dimensão quantitativa que envolve os processos migratórios.

Assim, estimativas reportam que no ano de 2019 cerca de 272 milhões pessoas viviam em países distintos do seu país de origem, o que corresponde a 3,5% da população mundial, quantitativo que no período de 2010 a 2019 se mantém estável em relação a essa população, no entanto repercute uma tendência de aumento com perspectivas de mais pessoas migrando em países de uma mesma região (OIM, 2020).

De igual modo, em termos de regionalização dos deslocamentos migratórios observa-se que os deslocamentos em direção ao Sul Global (incluindo os movimentos Sul-Sul e Norte-Sul) equivale aos deslocamentos para o Norte (considerando os movimentos Sul-Norte e Norte-Norte), ainda que a Europa e Estados Unidos sejam os destinos mais requisitados (WENDEN, 2016).

Esses deslocamentos sul-sul se relacionam com as restrições que os países do Norte e Europa impõem aos migrantes (DE HASS, 2009; PHELPS, 2014), o que expõe a contradição do sistema socioeconômico vigente, qual seja, “O ‘Mundo Sem Fronteiras’ é parte da definição da globalização, mas não se aplica ao movimento de pessoas” (MARTINE, 2005, p. 8).

De outra forma, ao mesmo tempo em que a globalização alimenta a livre circulação de capitais, impõe cada vez mais restrições ao movimento de pessoas, assim, a globalização comporta um processo, seletivo, excludente e segregador (VASCONCELOS e BOTEGA, 2015).

*Ipsa facto*, as migrações Sul-Sul em especial àquelas ocorridas na América Latina na última década, refletem a complexidade e diversidade das migrações internacionais, ao mesmo tempo instigam abordagens teórico-metodológicas com vistas à compreensão dos movimentos migratórios entre e para os países da região (BAENINGER, 2018).

No mesmo sentido, segundo Pereda *et al*, 2019, diante das desigualdades econômicas inerentes a globalização, no sentido que as mantém e realimenta, um recente desenho migratório surge na América Latina.

Nesse contexto se insere a condição da República Bolivariana da Venezuela, que envolta num caos socioeconômico e político<sup>1</sup>, dispersa um número crescente de refugiados e migrantes, da ordem de 695 mil no final de 2015 e atinge 4 milhões em meados de 2019, um segmento de países da região recebem grande parte dos venezuelanos, quais sejam, Colômbia na ordem de 1,3 milhão, Peru 781 mil, Chile 288 mil, Brasil 168 mil, a Argentina com 130 mil (ACNUR, 2022). Antes disso, a partir de 2010 ocorre no Brasil um incremento de novos deslocamentos migratórios do sul global, nacionais oriundos do Haiti, Bolívia, Senegal, entre outros, diversificam esses movimentos (CAVALCANTI, OLIVEIRA e ARAUJO, 2016).

Nessa acepção, no período de 2017 a 2020 o número de venezuelanos solicitantes de reconhecimento de refugiado no Brasil atinge 95.454, cerca de 51.578 foram reconhecidos como refugiados, quanto o número de residentes temporários é de 120.635 (BRASIL, 2022).

Segundo RUSEISHVILI, CARVALHO e NOGUEIRA (2018), no período de 2016 a 2017 o governo de Roraima e a prefeita de Boa Vista, respectivamente, adotaram um modelo de gestão com ênfase na deportação e ajuda humanitária, de forma que o Estado<sup>2</sup> assume a responsabilidade de controle e regularização migratória, enquanto se exclui de outras funções ao delegar a sociedade civil atribuições de acolhimento, em termos de moradia, alimentação e inclusão laboral.

No entanto, o que se observa é uma inação do Estado Central, o Governo Federal só passou a atuar no início de 2018, com edição da Medida Provisória nº 820, convertida em Lei nº 13.684/18, que estabelece medidas de assistência emergencial aos migrantes, ao abordar a situação migratória como “crise” humanitária emergencial, cria o Comitê de Assistência Emergencial, a lei objetiva articular ações integradas entre os governos federal, estaduais, distrital e municipais, como instrumento de cooperação federada.

A referida norma compôs o cerne das ações do governo federal, que hoje atua por meio das Operações Acolhida disseminada sob três eixos: (a) ordenamento de fronteira – documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro, (b) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação a atenção à saúde, e (c) interiorização – deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com o objetivo de inclusão socioeconômica<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> LEOTTI *et al* (2019) sinaliza os motivos para a atual desestabilização da Venezuela, configurados pela dependência do petróleo como fonte de renda que fragiliza a economia do país, situação agravada pelos embargos econômicos dos EUA, e as condicionantes políticas como o rompimento diplomático com os EUA e antigos aliados na América Latina, acrescidos pela polarização entre governistas e oposição. Estes aspectos de ordem econômica e política se retroalimentam, resultando em elevada inflação e crescente déficit fiscal.

<sup>2</sup> Na pesquisa o termo Estado é em sentido estrito, ou seja, situado nas esferas de Governo.

<sup>3</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/acolhida/>, acesso em 24/06/2020.

A estrutura da Operação é composta pelo Comitê de Assistência Federal Emergencial de Assistência Emergencial, e parceiros como, órgãos dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, entes federativos, organizações da sociedade civil, entidades privadas, especialistas e organismos internacionais. Em três anos de Operação, já foram realizados cerca de 890 mil atendimentos na fronteira, implantados 13 abrigos para acolhimento de migrantes, e 35 mil migrantes foram interiorizados<sup>4</sup>.

Por esse prisma a Operação Acolhida se desenvolve no modelo de governança que inclui inúmeros atores, todavia, é essencialmente militarizada com pouca atuação de agentes civis em termos de formação da temática migratória, além de possuir foco nas migrações venezuelanas em detrimento de migrações de outras nacionalidades, apesar da visibilidade internacional do Estado brasileiro decorrente da mobilidade de pessoas nas fronteiras amazônicas, as políticas para a região se mostram incapazes de trazer benefícios aos imigrantes e refugiados (JAROCHINSKI SILVA e BAENINGER, 2020)<sup>5</sup>.

Para Vasconcelos e Santos (2020, p. 98) a presença militar no contexto da operação acolhida caracteriza-se como: “[...] uma tendência internacional, no pós-guerra fria, de descentralização do emprego das forças armadas (FA), com incremento de serviços militares voltados para atividades civis, humanitárias, policiamento e desenvolvimento”.

A respeito do assunto, vale apontar que a militarização como resposta ao ingresso de venezuelanos vai de encontro a Lei nº 13.445/17 (Nova Lei da Migração), fundamentada na premissa dos direitos humanos em contraponto a ideia de segurança nacional, outrossim, a acolhida de migrantes abarca a necessidade de documentação, abrigamento e acesso a direitos, aspectos que não correspondem as atribuições das FA<sup>6</sup>.

A esse respeito é imprescindível citar as fragilidades das ações do Estado brasileiro diante da situação migratória em Roraima, demonstradas pela fragmentação na coordenação de políticas migratórias e falta de sintonia entre as instâncias de poder (OLIVEIRA, 2019), ineficiência das condutas governamentais, ausência de integração e coordenação dos entes federados (ARAÚJO; PEREIRA; RODAS, 2019) e fragilidade do Brasil na construção de políticas migratórias oriundas do imbróglho burocrático ou raso engajamento dos atores envolvidos (BARBOSA, 2015).

O movimento migratório venezuelano em Boa Vista-RR teve como efeito o surgimento de uma ‘indústria da migração’ no Estado, em meados de 2017 observa-se a

---

<sup>4</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/acolhida/>, acesso em 24/06/2020.

<sup>5</sup> Artigo a ser lançado na Revista Sociologias do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFRGS.

<sup>6</sup> Relatório das Violações dos Direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil-CNDH jan/2018.



implantação de escritórios de agências internacionais, centros de referência, abrigos, estruturas incomuns na região, que passam a representar uma série de interesses comerciais e institucionais, disseminados por meio de tráfico de pessoas, empresas prestadoras de serviços, fixação das forças armadas na assunção dos abrigos, organizações internacionais, universidades, entre outros (VASCONCELOS e SANTOS, 2019).

Frente a esse aspecto, cumpre destacar que o Governo Federal por meio da Ação Orçamentária 219C financia a Operação Acolhida, que nos exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020, dispôs respectivamente os montantes aproximados de R\$ 265 bilhões, R\$ 270 bilhões e R\$ 303 bilhões, valores que representam os orçamentos atualizados de recursos destinados ao acolhimento humanitário, interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, recursos estes gerenciados pelo Ministério da Defesa.

Considerando apenas o ano de 2018, primeiro ano da Operação Acolhida, observa-se que o dispêndio com custeio atingiu a cifra de R\$ 152 bilhões, sendo que os maiores favorecidos no referido ano correspondem: a Petrobrás Distribuidora SA com fornecimento de combustíveis e lubrificantes de aviação, valor executado de 34 milhões. A Raizen Combustíveis SA obteve a soma de R\$ 13 milhões. A empresa Multiteiner Comércio faturou R\$ 11 milhões, com serviço de locação de Contêineres. Na mesma linha, a empresa GHS Artex Construções Serviços e Reformas, para serviços de locação de Contêineres, percebeu recursos da ordem de 10,6 milhões. Por outro lado, a ACNUR recebeu do Governo Federal a título de contribuição voluntária R\$ 4 milhões<sup>7</sup>.

A Conselho Nacional dos Direitos Humanos-CNDH (2018), recomendou ao Ministério da Defesa que preste contas detalhadas sobre a alocação e execução orçamentária dos recursos destinados ao acolhimento e interiorização dos migrantes, venezuelanos. Concordante ao que tece a Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação–LAI, art. 8º: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”

Diante do aumento de contingente migratório em Roraima, pouca coordenação dos governos Federal e locais frente a essa demanda, e os vultosos recursos orçamentários envolvidos, bem como a previsão normativa de acesso à informação, torna-se necessário desenvolver análises sistematizadas por meio de técnicas e procedimentos à luz da Auditoria Social, na perspectiva da participação cidadã, desempenho do governo e prestação de contas à

---

<sup>7</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 05/08/2020.

sociedade frente aos negócios migratórios promovidos e financiados pelo Estado brasileiro, conseguinte uma percepção mais profunda da situação migratória internacional em Roraima.

Nesse sentido, emerge o problema orientador da pesquisa, qual seja: a necessidade em desenvolver estudos com ênfase na tríade transparência, acesso à informação e controle social das compras públicas efetuadas pelo governo federal por meio das licitações e contratos, consoante a Lei de Acesso à Informação, a partir das ações da força tarefa de assistência emergencial e ajuda humanitária e suas interligações com as migrações e a indústria migratória em Roraima.

Essa Dissertação de Mestrado se justifica na alçada acadêmico-científica pela contribuição que representa para os estudos migratórios na Amazônia. A importância de uma pesquisa pode se apresentar a partir de dois eixos, um de natureza teórica e outro de natureza prática, conforme orienta Ensslin (2002). No primeiro eixo a presente dissertação apresenta possíveis contribuições no sentido de fornecer informações científicas relevantes na perspectiva de melhorias da gestão do orçamento público ante a indústria migratória. O segundo versa sobre a aplicação da estrutura de análise em uma realidade local específica.

Nessa acepção, por meio de um processo consistente e integrativo, qual seja, a realização de uma Auditoria Social, com possíveis desdobramentos e resultados em subsídios às estratégias governamentais no que concerne ao aperfeiçoamento da transparência do gasto público. Dessa forma, se insere a justificativa social, pois ao tratar da questão da transparência pública, a pesquisa pode contribuir para o desenvolvimento de políticas de atendimento das crescentes demandas da população local e migrante da Venezuela em Roraima, bem como, vislumbrar possíveis mecanismos de melhorias no controle desses gastos públicos, uma vez que a sociedade é a principal interessada nos resultados do Estado-Nacional.

Assim, a justificativa de inclinação pessoal se estabelece na medida em que exerço a função de servidor público e Contador no âmbito de uma Instituição Federal de Ensino Superior-IFES, atualmente desenvolvo atividades na área de Auditoria Interna, com ênfase na avaliação de Controles Internos, prestação de contas e governança de recursos públicos, fato que desperta o interesse em compreender melhor as ações governamentais em termos de transparência e efetividade da execução orçamentária diante das migrações internacionais em Roraima.

Ante os volumosos recursos públicos utilizados na Operação Acolhida que ‘salta aos olhos’, a ótica pessoal aguça o esmero em compreender a execução do orçamento público na perspectiva da Ciência Contábil, na técnica da Auditoria, especificamente da Auditoria Social.

Além de ser uma área de conhecimento pouco explorada nos estudos migratórios se alinha a minha formação acadêmica e, portanto, acende a disposição no exercício cotidiano de investigar a Transparência e Controle Social do erário.

Logo, cumpre observar que o objetivo precípua da Auditoria Social aqui estabelecida é analisar o desempenho das ações e prestação de contas dos Governos, portanto, constitui um mecanismo de Controle Social, de outro modo, representa uma forma de controle que a sociedade exerce sobre os atos do governo, para certificar-se sobre a atuação transparente, responsável e eficiente (BERTIN, 2011).

Diante dos argumentos postos, a relevância dessa Dissertação se consolida e torna-se urgente, na medida em que contribui para o aprofundamento do tema dos estudos migratórios, para a produção do conhecimento sobre a ‘indústria das migrações’ em Roraima e para produção de conhecimento no PPGSOF.

Desse modo, a presente Dissertação teve como objetivo geral analisar por meio da Auditoria Social a execução do orçamento público no contexto das ações emergências e humanitárias em razão do desenvolvimento da indústria da migração venezuelana em Roraima.

Em seus objetivos específicos buscou-se apreender a governabilidade migratória em Roraima nas ações humanitárias e emergenciais em Roraima, analisar a Indústria da Migração nas ações em Roraima, elucidar a Auditoria Social a partir do conceito do Controle Social, mormente quanto as normas brasileiras de transparência, prestação de contas emergências e humanitárias dos recursos públicos, desenvolver a execução da Auditoria Social no contexto orçamentário da Operação Acolhida frente as migrações venezuelanas em Roraima.

Na abordagem da pesquisa foi utilizada a interação quantitativa e qualitativa, pois esta permite que se faça o cruzamento de dados e informações para compreender o problema em análise, nessa abordagem os métodos quantitativos e qualitativos são vistos como complementares e não opostos (GOLDENBERG, 2004).

De acordo com Cardoso e Brignoli (2002, p. 484): “[...] a escolha da metodologia e das técnicas a empregar na pesquisa depende muito do tema escolhido – cada ramo de estudo [...]”. Quanto a natureza, a pesquisa se caracteriza como exploratória, uma vez que visa desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, para uma compreensão mais precisa do problema ou hipóteses pesquisáveis (GIL, 2008).

Quanto aos instrumentos de coleta de informações, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. As fontes utilizadas são documentos científicos, artigos, dissertações, teses, livros, leis, sítios oficiais, entre outros.

Os documentos passíveis de análise, dizem respeito a editais de licitação, extratos de contratos, contratos públicos, nota de empenho, ordens bancárias, mapas de preço de serviços e bens de mercado, respostas colidas pelo e-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), entre outros.

Na primeira fase da pesquisa se realizou uma ampla pesquisa bibliográfica com vistas a compor a plataforma teórica da pesquisa. Para tanto, foram abordadas à luz do contexto das migrações venezuelanas, a estrutura, o processo, as fases e atores da Indústria Migratória e suas interconexões com a governança global das migrações internacionais e venezuelanas, especialmente será abordado o Estado brasileiro como principal ator da Indústria das Migrações, e dos negócios públicos resultantes.

Foram abordados conceitos de fundamentação do Controle na Administração Pública, Controle Interno, Controle Externo, Órgão de Controle, Auditoria, Auditoria Social, Prestação de Contas, Transparência Pública, Controle Social e as previsões legais para seu exercício, considerando o âmbito brasileiro.

Essa etapa não esgotou o tema das migrações internacionais e sua interligação com a indústria da migração, os desdobramentos dos negócios públicos e as diversas nuances estatais envolvidas. Ao contrário buscou uma aproximação conceitual com a perspectiva de um maior e melhor entendimento sobre o assunto, promovendo contribuições e exploração de novos horizontes de conhecimentos, em face da incipiência e complexidade da migração internacional em Roraima.

Na segunda fase da pesquisa realizou-se um ciclo da Auditoria Social a partir do roteiro de planejamento para realização da Auditoria no contexto da execução da despesa pública nas ações da Operação Acolhida. O roteiro de planejamento corresponde ao Programa de Trabalho de Auditoria, e para a presente pesquisa será adotado os conceitos desenvolvidos por Peter e Machado (2014) e Manual de orientações técnicas da atividade de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal-MOT (BRASIL, 2017), que considera essencialmente dois elementos: (a) Definição do objetivo/escopo e (b) Matriz de planejamento. Essa etapa permitiu realizar uma breve avaliação e monitoramento das ações vinculadas ao cumprimento da Lei 12.527/11 com fundamento nos critérios de transparência ativa, passiva e requisitos dos portais eletrônicos, para análise da execução dos contratos públicos da Ação 219C.

Por sua vez, a definição do escopo leva em consideração os elementos estruturais de abrangência, oportunidade, extensão e profundidade, a partir dos níveis de materialidade, relevância e vulnerabilidade da Ação Orçamentária que subsidia a Operação Acolhida. Na

matriz de planejamento foram definidas as questões e subquestões de auditoria que contribuíram para traduzir os objetivos da auditoria, e os critérios de auditoria, que são os referenciais para analisar se a situação encontrada atende um padrão esperado.

Por fim, foram definidas as técnicas e procedimentos para realização e análise da documentação e informações na execução dos trabalhos de auditoria. A obtenção de dados se deu por meio das plataformas virtuais, ou meios remotos, sob as premissas da Lei de Acesso à Informação, e complementarmente por meio do e-SIC-Serviço de Informação ao Cidadão. Foram pesquisados os portais do Governo Federal, tais como: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, <http://www.gov.br/compras/pt-br>, entre outros, para obtenção de dados orçamentários, essencialmente das três fases da execução da despesa pública, empenho, liquidação e pagamento e ainda aos procedimentos licitatórios.

A estrutura de análise se fundamentou essencialmente na metodologia ‘Escala Brasil Transparente’<sup>8</sup>, desenvolvida pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A metodologia leva em consideração a conformidade dos portais de transparência aos critérios previstos em normativos nacionais. Entretanto, para a pesquisa foram adaptados alguns aspectos técnicos a etapas da metodologia, tais como, a forma de obter taxas de substituição por meio de um *software*, incorporando maior cientificidade à importância dos critérios. Foram acrescentados conceitos contemporâneos sobre o tema da transparência, tais como visibilidade e inferabilidade, usabilidade, etc, além de análise crítica das informações e resultados obtidos.

Na terceira fase foram realizadas as análises das informações obtidas e fatos relevantes, com fundamento em evidências concretas coligidas ao longo da pesquisa, sobretudo diante da base de dados sobre os recursos orçamentários empregados nas ações humanitárias, identificando a infraestrutura de atores e as características da Indústria das Migrações em Roraima.

Por fim, o texto dissertativo está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo foram apresentados alguns apontamentos sobre a ‘governabilidade migratória nas ações humanitárias e emergenciais em Roraima’. Na primeira seção apresentou-se um breve histórico da Política Externa entre Brasil e Venezuela no interregno de 2003 a 2021, demonstrou-se as proximidades e afastamentos ocorridos ao longo do período. Na segunda seção discutiu-se o

---

<sup>8</sup> A metodologia foi acrescentada a pesquisa por sugestão da banca de qualificação.

tema da ‘governabilidade migratória no Brasil do governo Bolsonaro: entre contradições e incoerências’<sup>9</sup>.

No segundo capítulo foi discutido a Indústria da Migração em Roraima, compreendendo os conceitos precípuos dessa indústria, compreendendo a construção do termo ao longo de estudos anteriores e sua relação sincrônica com as migrações internacionais. Por derradeiro, debate-se aspectos da Indústria da Migração em Roraima, com breves aportes sobre sua estrutura, seus atores, fase e estruturas de análise. Foi demonstrado algumas formas de atuação da indústria no contexto do Estado de Roraima.

No terceiro capítulo debateu-se sobre a Auditoria Social a partir do conceito de Controle Social, compreendendo as dissonâncias entre as nuances conceituais para a temática do Controle Social, ao passo que se estabeleceu o foco no controle dos recursos públicos pela Sociedade, subsidiado pelos normativos sobre transparência, prestação de contas dos recursos públicos. Buscou-se aprofundar a legitimidade da Sociedade para o exercício do Controle Social dos atos de Governo. Portanto, discutiu-se o Controle Social pensado como participação da sociedade no controle do Estado é um conceito dicotômico, pois o Estado detém o poder e monopólio sobre as informações, podendo inclusive determinar quais são sigilosos e inalcançáveis pelo público.

No quarto e último capítulo foi desenvolvido a execução de Auditoria Social mediante os critérios definidos na matriz de planejamento, consoante ao escopo da auditoria compreendendo entre outros elementos a extensão, profundidade e materialidade dos recursos econômicos envolvidos no contexto orçamentário na Ação 219C específica da Operação Acolhida. Foram frisados os principais pontos de discrepâncias entre a previsão legal sobre a transparência pública e a transparência disponibilizada pelos órgãos públicos no que tange a execução da Ação Orçamentária 219C, discutiu-se de forma crítica as inconsistências e ausências nas informações dispostas por meio dos portais de transparência, na transparência ativa, e de forma complementar, na transparência passiva das informações oriundas de solicitações da pesquisa. Além disso, foram apresentadas as ‘contribuições da Auditoria Social para o Controle Social dos gastos públicos com programas de acolhida a migrantes e refugiados em Roraima.

---

<sup>9</sup> Nessa seção foram analisadas as disputas por recursos orçamentários entre os poderes públicos em nível do Estado de Roraima e da União. O recorrente uso do componente militar em diversas áreas do Estado por meio de instrumentos da Garantia da Lei e da Ordem-GLO, inclusive na questão migratória encapsulada pela Operação Acolhida. Além da presença permanente das forças militares brasileiras nas fronteiras amazônicas. Os trechos em discussão foram acrescidos a pesquisa por sugestão da banca de qualificação.

Nas considerações finais se retomaram o problema da pesquisa os objetivos geral e específico no sentido de conferir maior consistência à temática apresentada e aprofundada na presente Dissertação de Mestrado. Por último, alicerçado nos resultados da Dissertação foram propostos temas de estudos futuros.

## **1. GOVERNALIDADE MIGRATÓRIA NAS AÇÕES HUMANITÁRIAS E EMERGENCIAIS EM RORAIMA**

O objetivo deste primeiro capítulo é abordar de forma preliminar a governabilidade migratória dos Governos Temer e Bolsonaro, com ênfase nesse último. Assim, parte-se de um breve resgate da política externa entre o Brasil e a Venezuela ao longo das últimas duas décadas, em seguida destaca-se algumas percepções sociais, políticas e econômicas no contexto das migrações venezuelanas para o Brasil, por fim é abordado as contradições e incoerências do atual governo na condução da governabilidade diante das migrações venezuelanas.

### **1.1 Breve histórico da política externa entre Brasil e Venezuela no interregno de 2003 a 2021**

Ao buscar compreender as dinâmicas governamentais assumidas pelos Governos que presidiram a governabilidade migratória, desde o início até a intensificação das migrações venezuelanas, é conveniente trazer à arena o histórico transversal da política externa brasileira com o mundo, e as relações entre Brasil e a Venezuela a partir do início do século XXI. Assim, a abordagem desenvolvida é de caráter mais amplo, detalhando em parte a longínqua e complexa relação entre os países.

A trajetória das relações exteriores mostra uma ascensão nos dois governos do Partido dos Trabalhadores, compreendidos dois mandatos de Lula (2003-2010), um mandato integral de Dilma (2011-2014) e mandato interrompido de Dilma (2015-2016), com posterior declínio das relações no resquício do governo de Temer (2016 a 2018), fato que em muito se agrava no governo Bolsonaro que inicia em 2019. Serão priorizados os extremos do período, de início nos governos de Lula e no atual governo de Bolsonaro.

Com o início do governo Lula, a condução da política externa brasileira com mundo deveria refletir o desejo de tornar o Brasil uma nação mais justa e democrática, com reflexo na condução mais igualitária nas relações internacionais. Logo, a percepção de paz, segurança e desenvolvimento, seriam indissociáveis, ao mesmo tempo o respeito à soberania dos Estados, solução pacífica de conflitos e multilateralismo, deveriam moldar as relações internas e externas, conforme expõe Amorim (2005, p. 1-2).



De forma geral, segundo Souza (2018), a política externa no período do Governo Lula foi marcada pela coerência e alinhamento entre objetivos internos e externos, a política ‘ativa e ativa’ com participação intensa nos fóruns, adoção de uma dimensão estratégica, o Brasil passa a influenciar as regras do sistema internacional, inclusive com o fortalecimento e valorização da integração regional com as nações sul-americanas.

A esse termo, o rumo da política externa no governo recém-eleito pode ser caracterizado, consoante ao discurso de posse, o qual sinaliza à América do Sul como ponto de partida, assim:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso, é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um dos membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração (RESENHA, 1-2003, p. 18).

A ideia de uma cooperação unificada na América do Sul é fato presente na política externa brasileira. No término do governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1998, a região passa a ter maior importância nos mandatos subsequentes de Lula, conforme Cardoso (p. 48, 2010), “O núcleo decisório de política externa do governo identificou na América do Sul uma forma de garantir ao Brasil uma participação mais influente no sistema internacional”. O autor complementa, ao tecer que desde o governo de FHC houve o amparo da formação de uma comunidade sul-americana, com vistas ao desenvolvimento político e econômico da região (CARDOSO, p. 48-49, 2010).

Em se tratando da Venezuela, na primeira década dos anos 2000, em termos econômicos, comerciais e políticos, Brasil e Venezuela assumem uma postura concorrente, apesar de não apresentar pautas antagônicas e excludentes, de modo que os laços e interesses materiais foram moldados por pragmatismo, cooperação, relacionamento estável e produtivo (PEDROSO, 2015, p. 145).

Um fato marcante na condução da política externa entre os dois países, e que seria determinante para relação amistosa e proativa dos governos Lula e Chávez, foi a proposta de criação pelo governo de Lula do Grupo de Amigos da Organização dos Estados Americanos para a Venezuela em 2003. O grupo era formado por Brasil, Estados Unidos, México, Chile, Espanha e Portugal, com o fito de buscar soluções conjuntas para a situação da Venezuela em

decorrência de conturbação social e política envolvendo a gestão de Chávez e a oposição ao seu governo<sup>10</sup>.

O Brasil teve influência na condução das mediações de conflitos entre a oposição e o governo de Chávez, além de representar uma oportunidade para ampliar o capital político do governo recém-eleito, era interessante ao Brasil que a situação da Venezuela se resolvesse de forma célere, garantido equilíbrio na região sul-americana (GEHRE 2011, p. 478).

A atitude do Brasil frente a esse conflito é o reflexo do mote intencional das relações com os demais países da América do Sul, de outra forma, a “não-indiferença” por meio da promoção do Grupo de Amigos da Organização dos Estados Americanos para a Venezuela, conduziria a compreensão de confiança, estabilidade e diálogo, para que os venezuelanos buscassem soluções para o conflito de forma autônoma (AMORIM, 2005, p. 9).

No mesmo ditame, conforme assevera Silva (2015, p. 144), no período do governo Lula (2003 a 2010), a política externa brasileira caracteriza-se por um marcante ‘ativismo diplomático’, em que se busca por maior protagonismo nos fóruns globais, intensificação das relações multilaterais e regionais, além da ampliação das relações bilaterais, as quais assumem a posição de ‘parcerias estratégicas’.

Em 2005, Brasil e Venezuela assinam um comunicado conjunto, uma Aliança Estratégica, com o propósito de atuação conjunta bilateral no contexto político, social, científico-tecnológico e militar. Dentre outros compromissos, a aliança declarava ações para a redução e eliminação da pobreza, fome, maior integração econômica entre os países, prevalência do princípio da não-intervenção, soberania, paz fundada na autodeterminação dos povos, apoio da Venezuela as aspirações do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU, entre outros (BRASIL, 2005, p. 1-6).

A Aliança Estratégica, concebida na relação bilateral fez com que o Brasil considerasse a Venezuela importante peça para a integração regional, proporcionando o fomento de capital diplomático e recursos com vistas ao desenvolvimento da Venezuela, na diversificação da produção agrícola e industrial, em contrapondo a alta dependência do petróleo (MOREIRA, 2018, p. 190).

A intenção da parceria se reveste do interesse do Brasil em acrescer as oportunidades de comércio, sobretudo no período de maior rentabilidade do petróleo venezuelano, que se deu

---

<sup>10</sup> Em 11 de abril de 2002 Chávez é retirado da presidência por uma cooperação contrária ao seu governo, que incluía setores empresariais e sindicais, como a FEDECAMARAS e Confederação de Trabalhadores da Venezuela, entretanto, Chávez retorna ao poder em 13 de abril de 2002. Após um referendo em 2004 Chávez retorna à condução do país.

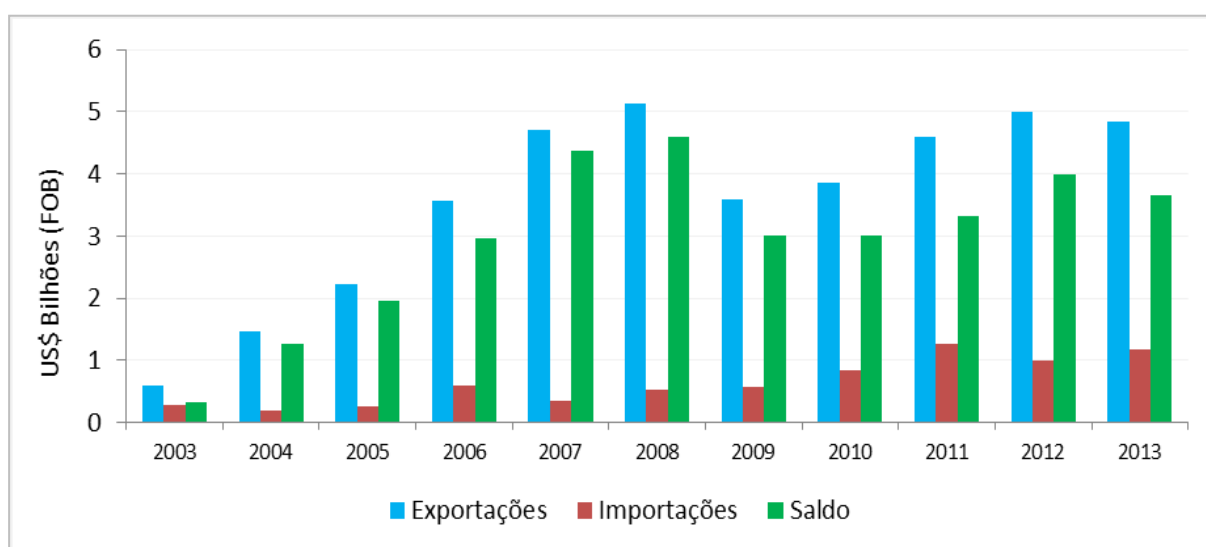
no período de 2003 a 2012. De toda sorte, coube ao Brasil aproveitar as relações com a Venezuela e ampliar o aporte do comércio bilateral (MOREIRA, 2018, p. 203). No período correspondente, a balança comercial entre os dois países foi muito vantajosa e superavitária ao Brasil, conforme se observa a seguir:

**Tabela 01- Comércio Exterior Brasil e Venezuela de 2003 a 2013 (US\$ FOB).**

Ano	Exportações	Importações	Saldo
2003	603.937.037	275.152.790	328.784.247
2004	1.455.949.547	199.039.478	1.256.910.069
2005	2.221.656.346	255.607.292	1.966.049.054
2006	3.558.970.436	586.165.989	2.972.804.447
2007	4.713.634.624	346.035.007	4.367.599.617
2008	5.133.344.954	538.747.278	4.594.597.676
2009	3.598.336.805	581.589.729	3.016.747.076
2010	3.848.053.938	832.708.836	3.015.345.102
2011	4.585.180.241	1.266.356.392	3.318.823.849
2012	4.993.539.470	996.836.955	3.996.702.515
2013	4.843.312.992	1.180.343.441	3.662.969.551
<b>Acumulado</b>	<b>39.555.916.390</b>	<b>7.058.583.187</b>	<b>32.497.333.203</b>

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços- MDIC/COMEX STAT<sup>11</sup>.  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Gráfico 01 - Balança Comercial Brasil e Venezuela de 2003 a 2013.**



Fonte: Sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços-MDIC/COMEX STAT.  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

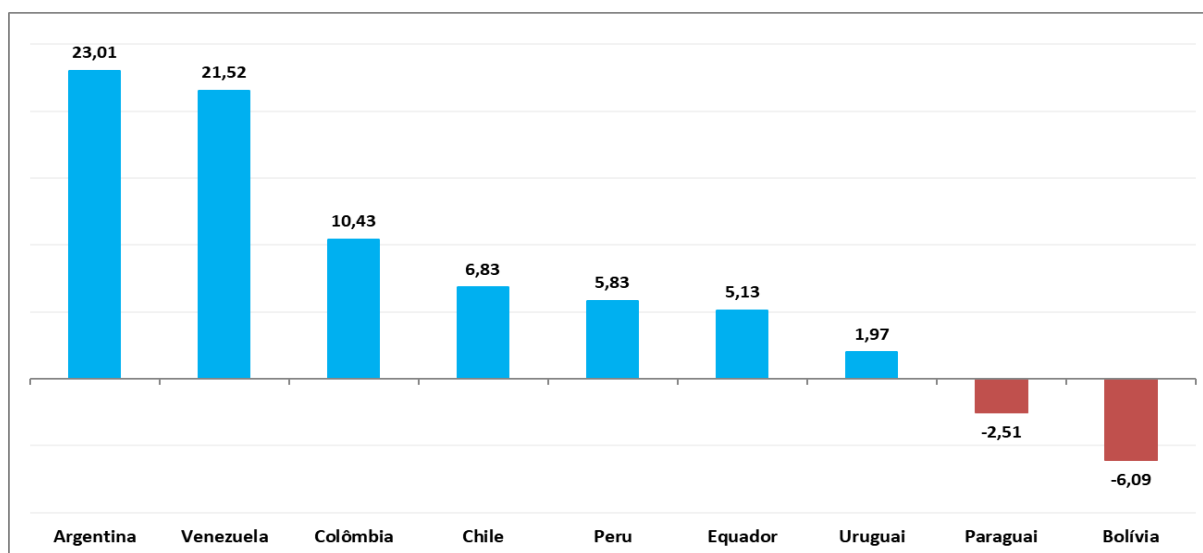
<sup>11</sup> Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em 30/09/2021.

A parceria entre Brasil e Venezuela apresenta várias dimensões, desde a história compartilhada ao longo de aproximados dois séculos, que confere importância e permite um horizonte comum no contexto da América do Sul. Além do senso de oportunidade e caráter estratégico, ambos aproveitados em situações como a ocorrida em 2002 na Venezuela, que permitiram o fortalecimento dos laços políticos e econômicos entre os países (GEHRE, 2010, p. 28-29).

Retomando a postura do Brasil, consoante a dinâmica internacional, uma diretriz do ativismo do país foi dar ênfase a América do Sul como caminho à projeção mundial, além de aproximação com nações emergentes, tais como os BRICS e IBAS, o relativo distanciamento com os EUA. A “autonomia pela assertividade” do Brasil, como estratégia de política externa reflete a importância do país no panorama das decisões globais (PEDROSO, 2014, p. 33).

O comércio exterior do Brasil frente a América do Sul nos dois mandatos de Lula apresentou grande volume, se considerar o término do primeiro ano 2003, o comércio corrente da região aporta valores aproximados de US\$ 16 bilhões, já no fim de 2010 o valor atinge cerca de US\$ 65 bilhões<sup>12</sup>. Para o mesmo período a Venezuela se destaca entre os países que proporciona balanças comerciais favoráveis ao Brasil, de acordo com o gráfico seguinte:

**Gráfico 02 - Balança Comercial Brasil e países da América do Sul de 2003-2010 (US\$ em bilhões).**



Fonte: Sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços-MDIC/COMEX STAT. Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

<sup>12</sup> Conforme sítio <http://comexstat.mdic.gov.br/>. Acesso em 07/10/2021.

Quanto a integração entre Brasil e Venezuela, como área de interesse no contexto da América do Sul<sup>13</sup>, os dois países dispõem de relações não conflitantes que retomam a independência do Brasil, qualificadas como cooperativas desde a década de 1970, e convergentes a partir 1999 com a assunção de Chávez.

Os parâmetros compartilhados numa visão comum perfazem, ‘o conceito político e estratégico de América do Sul’ e a ‘prévia integração da América do Sul como condicionante da independência global’ (CERVO, 2003, p. 173). Dada a coesão e a harmonia das relações entre os vizinhos, o autor afirma “[...] em que pese diferenças de estilo na ação externa, nenhum outro país da América do Sul apresenta relativamente ao Brasil, no início do milênio, tantas variáveis comuns em sua visão de mundo e em sua estratégia externa quanto a Venezuela” (CERVO, 2003, p. 173).

Em razão do caráter estratégico e geopolítico conferido as relações do país bolivariano com o Brasil, a vertente de cooperação energética ganha importância e assume viés condutor dos acordos na região. Por essa ótica, o interesse é observado como estratégia comum, ao passo que para os dois países a questão da energia é matéria de imprescindível relevância (NUNES, 2011).

Ainda quando declaração da Aliança Estratégica em 2005, no programa de trabalho houve preponderância dos temas sobre energia, petroquímica e gás, que compunham intenções profícuas da parceria bilateral. Ao todo foram acordados quinze Memorandos de Entendimento, dentre quais se destaca, a cooperação da área de combustível etanol, cooperação na área de indústria do biodiesel, desenvolvimento de projetos conjuntos entre o petróleo brasileiro (Petrobras) e petróleo venezuelano (PDVSA), envolvendo negócios, atividades de refino, transporte e cooperação científica em matéria de hidrocarbonetos, além de proposta de integração energética (MRE, 2005, p. 259-261).

Portanto, é perceptível a dinâmica das relações internacionais mais intensas durante o governo Lula, em se tratando da Venezuela é notável nos anos iniciais de seu primeiro mandato. A integração sul-americana, relações com países em desenvolvimento, e as aspirações da nação bolivariana em integrar o MERCOSUL, constituem agendas comuns entre as duas nações (MENDES e RIBEIRO, 2020, p. 1).

---

<sup>13</sup> A política externa do governo brasileiro com vistas a integração da América do Sul, incluindo a Venezuela, pode ser demonstrado quando da assinatura do Acordo de Complementação Econômica entre o MERCOSUL e os integrantes da Comunidade Andina-CAN, em 16/12/2003, que compreende a negociação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos. Logo, o acordo é primeiro passo para tornar a Venezuela membro efetivo do MERCOSUL em 2012 (RESENHA, 2-2004, p. 406).

Por outro lado, essa mesma altivez e prestígio não perduraram no Governo Dilma (2011-2016) e a política externa sofreu um arrefecimento Souza (2018), Na mesma vereda, Cornetet (2014) aponta que no período do primeiro Governo Dilma (2011-2014) há ocorrência de continuidade nos objetivos no contexto internacional, quais sejam, a diversidade de parceiros comerciais e a afirmação do país como líder regional são propósitos buscados com menor ativismo e restrições externas, diferente das ações praticadas no governo anterior.

Segundo Sennes (2003, p. 36) a ótica da Matriz de Política Pública corresponde “[...] aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional”. Doravante, a matriz de política externa alcança além do núcleo burocrático, representaria a junção de concepções, estratégias, e opções, num sentido estrutural mais amplo, e não disporia necessariamente a um governo, persistindo no decorrer dos governos presidencialistas (OLIVEIRA e SILVEIRA, 2015, p. 3).

Portanto, conforme os autores, a continuidade da política externa no governo Dilma é compreensível sob a ideia dessa matriz, pois a então presidenta foi ministra de Estado no governo Lula, além de dispor das mesmas premissas ideológicas do partido dos trabalhadores.

Para Silva (2019) o governo Dilma apresenta uma continuidade aos governos de Lula, no que se refere na ênfase ao multilateralismo e na América do Sul, por outro lado houve dissonância na condução da política externa, de certo a política externa não apresentou a mesma proatividade dos governos anteriores do PT. Conforme, expõe o autor, em termos de engajamento de viagens é possível comparar os dois governos, incluindo os dois mandatos de Lula, ocorreram pouco mais de 200 viagens internacionais, enquanto que nos mandatos de Dilma em torno de 80 viagens (SILVA, 2019, p. 29).

Em outra vertente, Pecequilo e Carmo (2017, p. 32-33) consideram que no primeiro mandato de Dilma há um retrocesso político na América do Sul, muito em razão da ausência de diplomacia presidencial capaz de construir alianças e definição de agendas, burocratização do Ministério das Relações Exteriores e falta de capacidade de conduzir a subjetividade que a política externa exige.

Os autores apontam que situações políticas na região foram desfavoráveis ao Brasil, como a morte do presidente Hugo Chávez, seguida de instabilidade na Venezuela após a eleição de Nicolás Maduro, o que fez esmorecer a perspectiva de integração da América do Sul. Em 2012 ocorre a adesão da Venezuela ao Mercosul, só possível quando da suspensão do Paraguai do bloco, este último era um empecilho à Venezuela, pois negara o ingresso do país bolivariano

por anos (PECEQUILO e CARMO, 2017, p. 33). A expectativa da Venezuela de torna-se membro efetivo do Mercosul, foi assim descrito pela presidenta Dilma:

Do ponto de vista econômico e comercial, o ingresso da Venezuela como Estado Parte amplia as potencialidades do bloco, dando-lhe ainda maior dimensão geopolítica e geoeconômica. Partimos de um crescente relacionamento com a Venezuela. Por exemplo, o comércio da Venezuela com o Mercosul aumentou 7 vezes ao longo da última década, passando de US\$ 1 bilhão em 2001, para US\$ 7,5 bilhões em 2010 (MRE, 2012, p. 25)

Apesar da perspectiva de ampliação do bloco com o ingresso da Venezuela, Cavalcante (2014, p. 84) aponta desafios na coordenação das políticas comerciais dos membros do Mercosul, pois as características internacionais do país em muito divergem dos demais integrantes. O autor frisa a questão da fragilidade da economia venezuelana, altamente dependente dos preços do petróleo, além das dificuldades de adequação da Tarifa Externa Comum (TEC), pois em 2006 quando da intenção em ingressar no bloco, e transcorridos 8 anos até o ingresso efetivo em 2012 a Venezuela não alcançou integralmente os normativos do Mercosul. Outras mazelas históricas em áreas de educação e segurança comprometem a integração no mercado comum, além disso, problemas sociais atingem a população venezuelana, como níveis de emprego em queda, aumento da criminalidade e falta de produtos essenciais (CAVALCANTE, 2014, p. 86).

Com a reeleição de Chávez em 2012, e sua posterior convalescência em 2013 o então vice Nicolas Maduro convoca novas eleições, vencidas por este em pequena vantagem, no entanto a situação do país se agrava, adicionada à desvalorização do câmbio e crescimento da inflação, repercutindo no crescente desabastecimento de produtos, insatisfação popular, aumento da violência e repressão a manifestações de opositores ao governo. As relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, no que tange aos desafios da política externa, residiam em oferecer apoio à situação política e econômica do país bolivariano (DESIDERÁ NETO, 2017, p. 134).

A ajuda econômica à Venezuela vai ao encontro aos problemas emergentes, e consistiam no fornecimento de alimentos e bens de consumo duráveis, além de assessoria técnica aos constantes apagões de energia no país (LEO e PERES, 2013). Com a reeleição em 2015 de Dilma, há um afastamento da compreensão de política externa ‘ativa e altiva’, prontamente deixada de lado, de igual modo pesam críticas aos discursos da presidenta em eventos oficiais, observado num distanciamento da retórica que caracterizava o governo de Lula (LEMOS; MORAIS; SANTOS, 2019).

No âmbito da Venezuela apesar de existir continuidade do apoio ao Governo Chávez e seu sucessor Nicolas Maduro, todavia, após o impedimento (impeachment) em 2016 da presidenta Dilma, e a assunção do vice-presidente Temer ocorre o distanciamento de Caracas (VIDIGAL, 2019). Costa e Barbosa (2020) acrescenta à compreensão de ruptura, quando da escolha para chefiar o Ministério das Relações Exteriores um representante que não faz parte do corpo diplomático brasileiro, José Serra, pertencente ao PSDB.

O governo de Temer (2016 a 2018) caracteriza-se por uma ruptura da política externa dos governos do PT e seus aliados, consoante a uma politização das relações com a Venezuela, além da queda do intercâmbio comercial e suspensão do Mercosul, ações que se encaixam como questões de disputas domésticas (SILVA, 2019, p. 35).

Para Silva (2019, p. 30), a politização das relações entre os países é perceptível no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, ao tecer as direções da titulada ‘nova política externa brasileira’, no caput expõe críticas à diplomacia exercida pelos governos do PT, conforme recorte:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido (MRE, 2016, p. 62).

A afirmação da ideologização da diplomacia brasileira nos governos do PT espelha uma contradição do MRE, sob o comando de Serra, uma vez que, este é agremiado ao PSDB, o que revela o ideário do ministro. Essa questão não deve ser vista com apartada da matriz de política externa, a dicotomia reside em indicar o cunho ideológico de certo governo, quando não se assume como pertencente a outro grupo também ideológico (MIRANDA, 2019, p. 130).

De forma adicional o ministro expõe: “Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais [...]”. Para Silva (2019, p. 30) as afirmações remetem intrinsecamente ao governo da Venezuela. Destarte, já expresso anteriormente nessa breve análise, como parceiro estratégico do Brasil de longa data.

Por ocasião do governo Temer, as relações com o país vizinho, em decorrência da situação interna e os rumos da democracia da Venezuela são externalizadas por meio de críticas recorrentes e excessivas, que destoam da ponderada diplomacia do Brasil, o que pode ser visto



como uma tentativa de intervencionismo ou interferência na soberania da República Bolivariana, em contradição ao próprio governo Temer, que tem a sua legitimidade questionada (MIRANDA, 2019, p. 133).

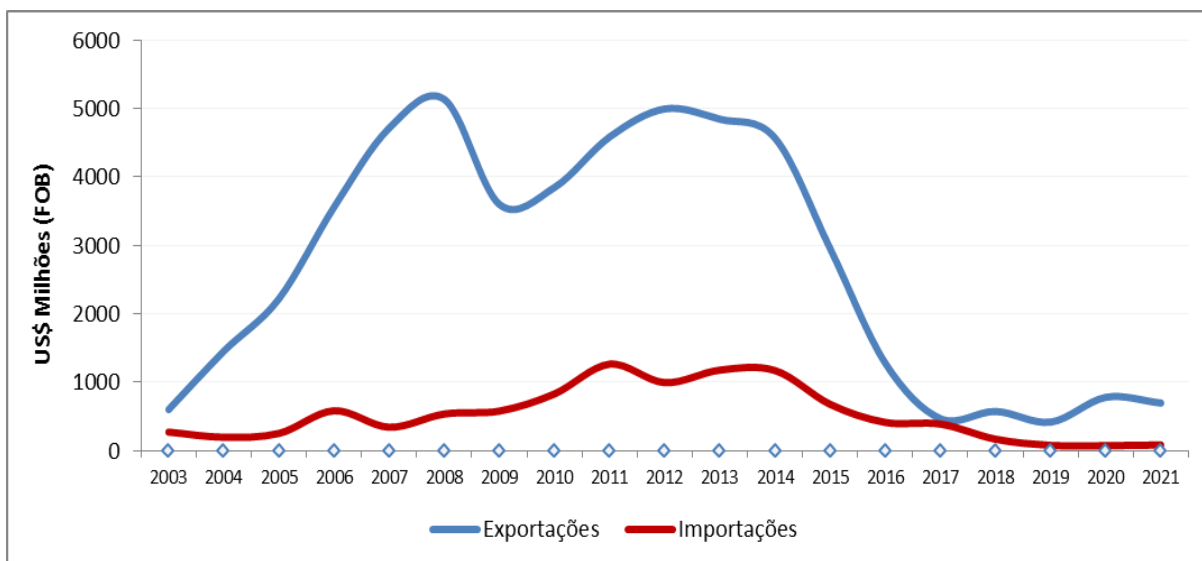
O declínio da balança comercial entre Brasil e Venezuela, ocorre desde 2014, não é exclusividade do governo Dilma, na presidência de Temer a balança comercial atinge US\$ 77,96 milhões em 2017. A partir de então os níveis se comparam a patamares de 2003. Os dados elucidam a disposição das exportações, importações e balança comercial no interregno de 2003 a 2021.

**Tabela 02 - Comércio Brasil e Venezuela de 2003 a 2021 (US\$ FOB).**

Ano	Governos	Exportações	Importações	Saldo
2003	Lula	603.937.037	275.152.790	328.784.247
2004		1.455.949.547	199.039.478	1.256.910.069
2005		2.221.656.346	255.607.292	1.966.049.054
2006		3.558.970.436	586.165.989	2.972.804.447
2007		4.713.634.624	346.035.007	4.367.599.617
2008		5.133.344.954	538.747.278	4.594.597.676
2009		3.598.336.805	581.589.729	3.016.747.076
2010		3.848.053.938	832.708.836	3.015.345.102
2011	Dilma	4.585.180.241	1.266.356.392	3.318.823.849
2012		4.993.539.470	996.836.955	3.996.702.515
2013		4.843.312.992	1.180.343.441	3.662.969.551
2014		4.565.604.197	1.173.619.258	3.391.984.939
2015		2.954.318.802	679.889.481	2.274.429.321
2016	Temer	1.280.704.652	415.302.694	865.401.958
2017		469.654.975	391.691.018	77.963.957
2018		575.591.142	170.876.661	404.714.481
2019	Bolsonaro	420.534.410	80.859.267	339.675.143
2020		782.121.639	76.034.284	706.087.355
2021		699.259.870	86.012.018	613.247.852

Fonte: Sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços- MDIC/COMEX STAT<sup>14</sup>. Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

<sup>14</sup> Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em 30-09-2021. Para o governo de Dilma foi considerado os dados de comércio exterior até o exercício de 2015.

**Gráfico 03 - Comércio Exterior do Brasil com a Venezuela de 2003-2021 (US\$ em milhões).**

Fonte: *Sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços-MDIC/COMEX STAT. Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

Na gestão do MRE sob Aloysio Nunes, político filiado ao PSDB, o Brasil, Argentina Paraguai e Uruguai em agosto de 2017 suspendem a Venezuela do Mercosul, nos dizeres de documentos oficiais consta: “Suspende a República Bolivariana da Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do Mercosul [...]” (RESENHA, 2017, p. 126). A suspensão é justificada com fundamento no Protocolo de Ushauaina<sup>15</sup>, no que se refere ‘a ruptura da ordem democrática’ na Venezuela.

Com essa ação o governo de Temer busca distanciar-se da matriz de política externa implementado pelos governos anteriores, sobretudo em questionar as alianças estabelecidas, um dos reflexos dessa mudança são as relações com a Venezuela (OLIVEIRA, 2018, p. 301).

Nesse aspecto, é importante retomar os interesses internos, aliados à prática da política externa na gestão de Serra junto ao Itamaraty, as relações pouco amistosas tinham a intensão de macular a proximidade entre os governos do PT com a Venezuela, ao passo que buscava a adesão do eleitorado, uma vez que Serra tinha aspiração presidencialista para 2018 (CASARÕES e STUENKEL, 2017).

A partir de 2019 com a posse de Bolsonaro, o governo do Brasil passa a se fundamentar em planos da ultradireita, com reflexo em todas as áreas do Estado, não ficando ileso a política externa que passa por uma derrocada permanente, dissensos internos, ausência de

<sup>15</sup> O Protocolo refere-se a necessidade de compromisso democrático dos países integrantes do Mercosul, como condição para a permanência no bloco, e prevê desde suspensão de participação nos órgãos dos processos de integraram até a suspensão de direitos e obrigações decorridos desse processo. No Brasil o protocolo foi promulgado pelo Decreto nº 4.210/2002.

direcionamento concreto, imprevisibilidade e incoerência são características marcantes da vigente política externa (ORTEGA, 2020, p. 1-2).

Observa-se abertamente um alinhamento pessoal do governo brasileiro com o Presidente dos Estados Unidos, fato que sinaliza o reflexo da atual posição da política externa brasileira, descaracterizando o multilateralismo que até então regia as relações internacionais do país. A esse propósito Gonçalves e Teixeira (2020, p. 192-193), afirmam que:

[...] para além de tendências políticas e ideológicas, Bolsonaro manifestou e continua a manifestar sua admiração particular pela trajetória e pela personalidade do presidente Trump e seu desejo de ser reconhecido como um aliado próximo e preferencial do empresário Nova-Iorquino.

Para Saraiva e Silva (2019), o governo Bolsonaro resume-se a duas nuances, uma de caráter ideológico e outra pragmática, assim, o governo vive uma dicotomia, uma tensão entre proposições e recuos. Conforme os autores, um representante perceptível da ala ideológica é o Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, nomeado por meio da influência do escritor Olavo de Carvalho, assim alguns representantes do governo Bolsonaro e o próprio presidente apresentam traços e ideias fundamentados nas aulas e escritos do referido professor.

Numa vertente contrária, destaca-se o vice-presidente Hamilton Mourão, em certa medida tenta manter uma estabilidade no pragmatismo internacional, especialmente nas relações com a China, principal parceiro comercial do Brasil (SARAIVA e SILVA, 2019).

A política externa de Bolsonaro caracteriza-se por incursões e recuos, o próprio presidente, o ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, e pessoas próximas ao governo promovem ofensas desnecessárias a importantes parceiros, tal como a China, principal parceiro comercial do Brasil. Os conflitos de retórica do governo carecem de qualquer lógica estatal, e em nada agregam nas relações supranacionais. Ainda no plano internacional, a mais marcante oposição aos governos anteriores, diz respeito às relações com a Venezuela.

Nesse sentido, as ações da política externa avançam do patamar filosófico para o substantivo, manifestado em intenções de um conflito bélico com a Venezuela com vistas a derrubar o governo de Nicolas Maduro, em claro apoio aos interesses do EUA (GONÇALVES e TEIXEIRA, 2020), configurando o afastamento dos princípios da não intervenção e integração latino-americana, por outro lado, a ameaça de intervenção militar com o país vizinho não se concretiza (VIDIGAL, 2019).

No entanto o conflito ideológico se mantém com o Brasil não reconhecendo o Governo de Maduro, além de prestar apoio ao autodeclarado presidente interino Juan Guaidó: “O Brasil juntamente com os países do Grupo de Lima, dará todo o apoio político necessário para que o processo de transição siga seu destino” (BRASIL, 2019, p. 1).

De igual modo o Itamaraty reforça: “O Brasil reconhece o Senhor Juan Guaidó como Presidente Encarregado da Venezuela. O Brasil apoiará política e economicamente o processo de transição para que a democracia e a paz social voltem à Venezuela” (RESENHA, 2019, p.78).

A pretensa ajuda econômica ganha ares de ‘humanitária’, quando Colômbia e Brasil influenciados pelos EUA, constroem o “oferecimento de ajuda humanitária”. Uma cena performática ocorrida no fevereiro de 2019, na fronteira do Brasil com a Venezuela na cidade de Pacaraima, dois caminhões pequenos com aproximadamente 6 a 7 toneladas, com remédios e alimentos, capaz de suprir por 30 dias 6 mil pessoas, ainda segundo informações veiculadas, o governo brasileiro transportaria 200 toneladas de suprimentos (BRASIL, 2019). A expectativa do MRE sobre o fato é compreendida nas palavras do então a época Chanceler Ernesto Araújo:

Hoje estamos aqui para exercer esse papel na fronteira, acompanhando esse primeiro carregamento que veio de Boa Vista (RR), com doações dos Estados Unidos e do próprio Brasil. Estamos na expectativa de que se permita o ingresso disso, se permita a distribuição. Esse é apenas o início de um processo (BRASIL, 2019, p. 1).

Houve reação do governo venezuelano, ao fechar suas fronteiras e não permitir o ingresso da ‘ajuda humanitária’. Embora a situação da Venezuela se agrave há tempos, as ações do governo brasileiro e colombiano carreados pelo governo dos EUA são contraditórias, ao se considerar que o governo estadunidense impõe sanções econômicas à Venezuela, e oportunamente disfarçam benevolência ao oferecer donativos, aproveitando o alinhamento ao Brasil declaradamente contrário à Venezuela.

Por outro lado, a estreita relação do Brasil com os EUA, e a afronta ao governo da Venezuela, já era anunciada na proposta do pretense governo de Bolsonaro, as diretrizes do declarado ‘Novo Itamaraty’, são sintetizadas:

Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais. Além de aprofundar nossa integração com todos

os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias (BRASIL, 2018, p. 79).

Adiciona-se ainda atos conflituosos na política externa brasileira, como o episódio da remoção de quatro diplomatas e 11 servidores da embaixada e consulado do Brasil em Caracas<sup>16</sup>, posteriormente o Ministério das Relações Exteriores do Brasil solicitou que 34 integrantes do corpo diplomático da Venezuela deixassem o país, decisão revertida pelo STF em função da pandemia de Corona Vírus (BRASIL, 2020).

Por derradeiro, destaca-se a circunstância da visita em setembro de 2019 do Secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo juntamente com o chanceler Ernesto Araújo à cidade de Pacaraima, Município porta de entrada das migrações advindas da Venezuela. O agravante da visita ocorre em meio as eleições nos EUA, e expõe as mazelas que passam os cidadãos venezuelanos e a pobreza visível dos brasileiros que vivem na fronteira.

Em se tratando ao estremecimento nas relações entre os dois países, em pleno auge da pandemia, com milhares de mortos no Brasil, o sistema de saúde enfrentando muitas dificuldades, com falta de insumos e leitos de UTI, o Estado do Amazonas ao norte do Brasil, sofre com aumento do número de casos, com o agravante de não conseguir disponibilizar oxigênio aos doentes que recorrem aos hospitais públicos (BBC, 2021). Na ocasião o governo do Estado recorre à Venezuela, que forneceu de oxigênio, uma vez que o Governo Federal foi incapaz de suprir a necessidade do Estado do Amazonas.

Em que pese o desdobramento político do episódio, a política externa em primeira instância deve vislumbrar a perspectiva de benefícios compartilhados, é irônico que o governo brasileiro ao combater ideologicamente o presidente venezuelano, ao passo que em certa medida, e no caso específico aceitou ajuda do país vizinho, sendo incapaz que percebe como é imprescindível a manutenção das relações diplomáticas estáveis, o diálogo fluente entre as nações e a cooperação regional mútua, respeitando, sobretudo a autodeterminação dos povos.

A análise introdutória da política externa permitiu observar involução e afastamento atual das relações amigáveis entre Brasil e Venezuela, possibilitou uma reflexão sob os rumos do governo eleito em 2018, conforme já exposto, fundamenta-se numa permanente tensão entre ideologia e pragmatismo.

---

<sup>16</sup> Portaria de 4 de março de 2020, publicada no Diário Oficial em 05/03/20, Edição 44, seção 2, pág. 44.

Nessa perspectiva, é importante tecer aspectos das migrações adivinhas da Venezuela, como fato social marcante na percepção das características da governabilidade migratória iniciada no governo de Michel Temer e ampliada no governo de Jair Bolsonaro.

## **1.2 O panorama das condições socioeconômicas da Venezuela frente às migrações internacionais venezuelanas**

Nos últimos séculos as migrações internacionais ganham relevância em razão do colonialismo, industrialização e desenvolvimento do capitalismo de mercado, influenciados pelo processo de globalização, que favorece os movimentos migratórios e vislumbram por novas oportunidades de trabalho e padrões de vida, caracterizando a questão econômica como principal fator que desencadeia as migrações (ALMEIDA, 2018).

Nessa abordagem a migração constituiu um fato repleto de elementos importantes na construção do Estado-Nação, refletidos na presença da população migrante e todas as suas consequências culturais, econômicas, políticas e sociais, de certo a população migrante traz consigo uma bagagem cultural, étnica e religiosa, heranças sociais e econômicas que lhe conferem uma identidade (MAHLKE, 2005).

No contexto da América do Sul e particularmente no Brasil, da segunda década do século XXI em diante, o país recebe novos movimentos advindos de países de reduzida ou ausente tradição com destino ao território brasileiro (CASTRO e OLIVEIRA, 2018).

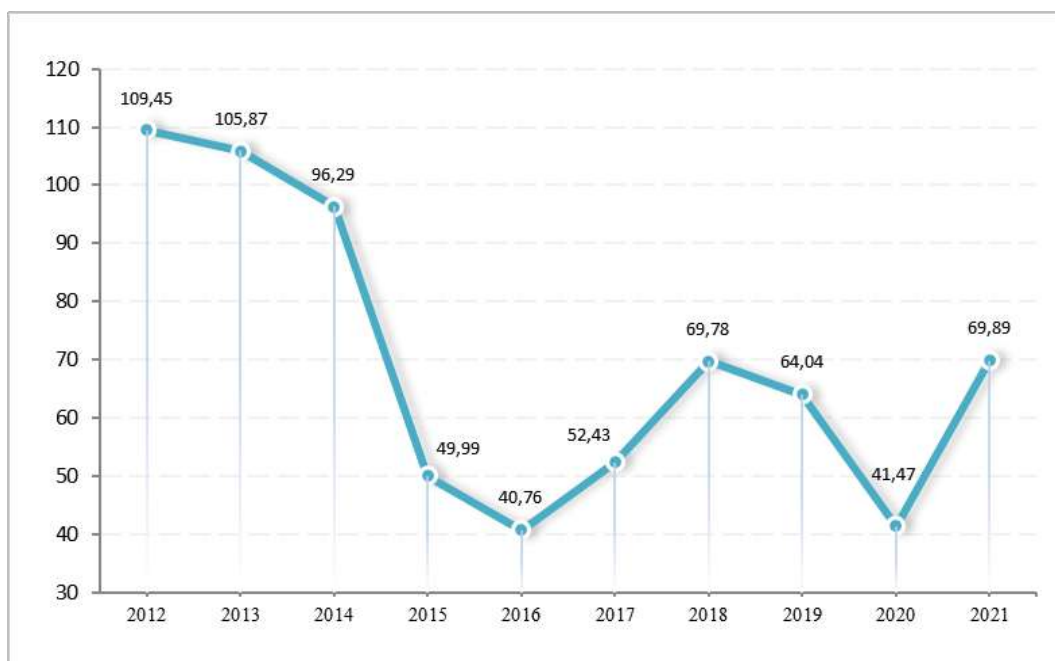
Nesse lance, a partir de 2015 as migrações venezuelanas forçadas são os movimentos mais representativos, em face do desabastecimento de alimentos e produtos de primeira necessidade (JAROCHINSKI SILVA, 2017), sendo os problemas de ordem econômica e política os fatores de maior peso para as migrações com destino ao Brasil (SIMÕES *et al*, 2017).

Diante disso, a exposição de matizes que envolvem os atuais movimentos migratórios venezuelanos depende um esforço de compreensão das condições contemporâneas da Venezuela. Assim, há necessidade de se perceber a situação política, econômica e social do país para além dos resultados das decisões e dinâmicas internas do governo venezuelano, mas também por influência de fatores externos, como as penalidades impostas pela via de sanções econômicas. De partida, se esclarece que não se objetiva perscrutar esses elementos em demasia, porquanto, a intenção reside em uma abordagem perfunctória do cenário da chamada ‘crise migratória’ venezuelana.

A situação econômica do sistema capitalista global reflete o processo de ciclos, com preponderância do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, a mobilidade e o volume das transações realizadas no mercado internacional podem rapidamente resultar em problemas cambiais em um Estado-Nacional. A análise do retrospecto histórico da Venezuela demonstra que há uma relação direta entre a economia e a valorização e queda do preço do petróleo no cenário internacional (CARVALHO, 2017).

Em 2014 com a queda dos preços do barril do petróleo, torna o cenário econômico internacional desfavorável, com efeitos sobre a Venezuela, pois o ‘ouro negro’ é a principal fonte de receitas do país, como consequência a hiperinflação no preço de alimentos e serviços tem forte impacto sobre a economia doméstica (FERNÁNDEZ, 2019, p. 194). A variação do preço do petróleo no mercado global pode ser observada no gráfico 04<sup>17</sup>:

**Gráfico 04 - Disposição do preço do barril de petróleo, 2012 e 2021 (em US\$).**



*Fonte: Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP).  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

Em 2014 o preço do barril era de US\$ 96,29 atingindo US\$ 49,99 em 2015, incorrendo numa desvalorização de 48% da commodity no mercado internacional, prejudicando a manutenção dos benefícios sociais destinada a classe mais pobre da sociedade venezuelana

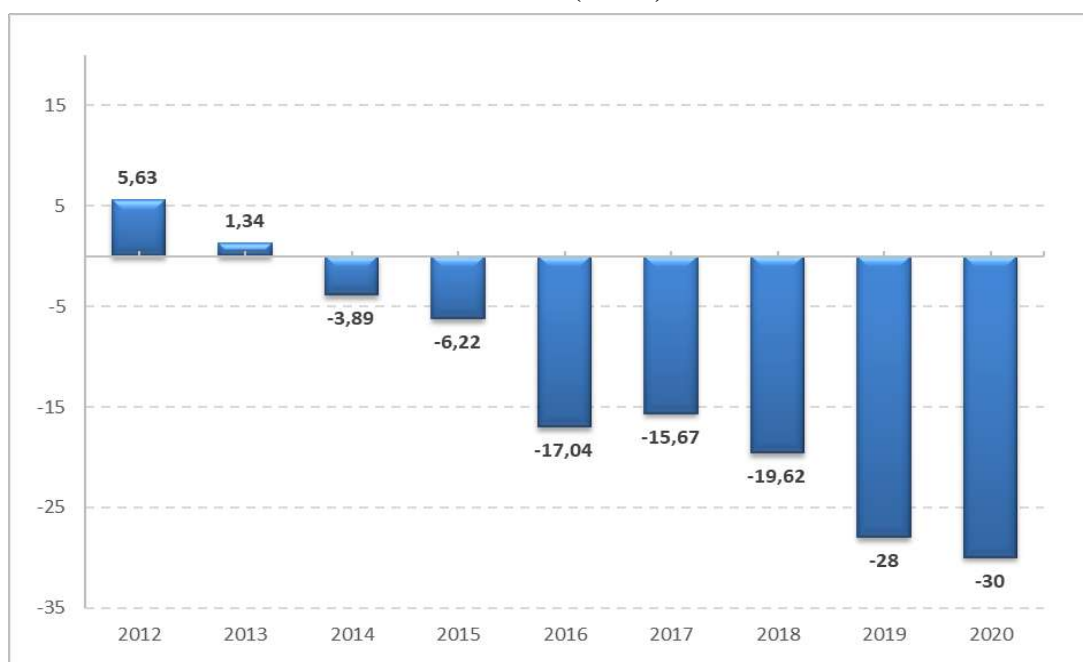
<sup>17</sup> Disponível em [https://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm). Acesso em 09/05/22.

(ACNUDH, 2021). A oscilação no decorrer da série história agravaria ainda mais a frágil economia da República Bolivariana.

A dependência do sistema econômico fundamentado num único produto, em que se produz renda e lucro, em detrimento de riqueza, emprego e desenvolvimento, acaba por constituir efeitos negativos à situação da Venezuela. Importante salientar que durante o período Chavista a diversificação da economia da Venezuela não ocorreu, a volatilidade do preço do petróleo que outrora favorecia o país bolivariano, acaba que comprometendo o financiamento dos projetos de cunho social (CÍCERO e GOMES, p. 139-140, 2021).

A situação multidimensional por que passa a Venezuela, com repercussões de natureza econômica, políticas, geopolíticas e migratórias, em muito se relaciona com o contexto da herança histórica absorvida pelos governos Chávez e Maduro, que resultou em uma alta dependência do rentismo petrolífero (PEDROSO, 2020). A queda no preço da commodity tem um efeito proporcional na taxa de crescimento do PIB da Venezuela, conforme dados da CEPAL<sup>18</sup>.

**Gráfico 05 - Taxa de crescimento do PIB da Venezuela a preços constantes 2012-2020 (em %).**



*Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

<sup>18</sup> Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em 11/05/2022.



Diante dos profundos problemas que afetam a Venezuela, uma das consequências mais visíveis são as migrações em grande número para alguns países da América Latina, o Brasil recebe uma parcela considerável de nacionais venezuelanos. Segundo dados oficiais de janeiro de 2017 a março de 2022, cerca de 717 mil entradas e 380 mil saídas, como o saldo de 337 mil venezuelanos permanecendo no país (BRASIL, 2022). Esses deslocamentos forçados, ocorrem a partir de 2015 e se intensificaram e perduram deste então.

No Brasil a principal entrada dos migrantes é o Município de Pacaraima na fronteira com a Venezuela, cidade assim como Roraima carente de políticas públicas integradas, nas áreas de saúde, educação, mercado de trabalho (RUEDIGER, *et al*, 2018), que é a realidade dos Municípios do Estado de Roraima. Assim, muitos migrantes são compelidos a condições de vulnerabilidade, miséria, desemprego, marginalização, prostituição, violência e xenofobia (SILVA e SOUSA, 2019).

Em exame prévio deve-se compreender essas migrações, em toda a sua peculiaridade, como formas de expulsões integrativas à fatores sociais, políticos e econômicos, tal como expõe Sassen (2016, p. 10) “[...]. Nossas economias políticas avançadas criaram um mundo em que a complexidade tende a produzir brutalidades elementares com demasiada frequência.”.

A ideia de expulsão, segundo Sassen (2016, p. 11) abrange pessoas em extrema pobreza, empobrecimento de classe média, pequenos agricultores expulsos de suas terras, ações invasivas de mineração, encarceramento de pessoas, uma leva de desempregados e pessoas deslocadas em campos de refugiados. No caso das migrações venezuelanas, se acrescenta por exemplo a presença de indígenas Warao, assim como outros povos originários vivem uma ameaça permanente de expulsão de suas terras no contexto da Amazônia.

Por seu turno, essas expulsões, tal como o deslocamento compulsório das pessoas de seus países de origem, avista um diversificado conjunto de causas, além dos fatores intrínsecos aos governos, há condições extrínsecas que influenciam oscilações do sistema econômico vigente. Assim, segundo a autora:

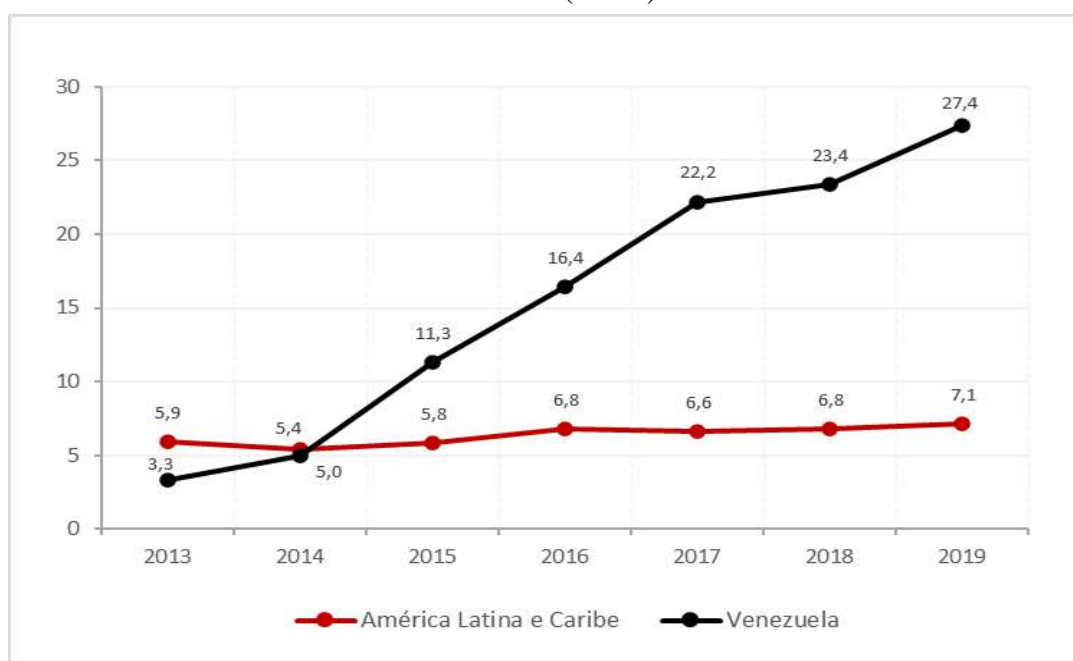
Isso quer dizer que essas expulsões não são simplesmente resultado da decisão ou da ação de um indivíduo, de uma empresa ou de um governo. Sim, essas decisões e ações contam, mas são parte de um conjunto maior de elementos, condições e dinâmicas que se reforçam mutuamente (SASSEN, 2016, p. 89).

Ainda que ação de migrar seja fruto de uma decisão cognitiva interna, há elementos subjetivos que influenciam ou determinam a escolha, em concordância, os movimentos

migratórios contemporâneos ensejam fatores imperativos, consoante a ideia de expulsão proposta por Sassen (2016).

Por outro lado, no caso das migrações venezuelanas, as expulsões são perceptíveis não só no deslocamento no espaço, mas também por meio de exclusões da condição de sobrevivência, que se manifesta em situações distintas no percurso migratório. Assim, antes de compulsoriamente ser ‘empurrado para fora’ (SASSEN, 2016), o migrante é excluído das condições de vida em seu próprio país. A situação de vulnerabilidade alimentar dos venezuelanos é um exemplo de como diferentes formas de expulsões se conectam. O gráfico 06 mostra um aumento agudo do percentual de subalimentação<sup>19</sup> na Venezuela em contraste com os países da América Latina e Caribe.

**Gráfico 06 - Prevalência de Subalimentação na América Latina e Caribe x Venezuela 2013-2019 (em %).**



*Fonte: Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

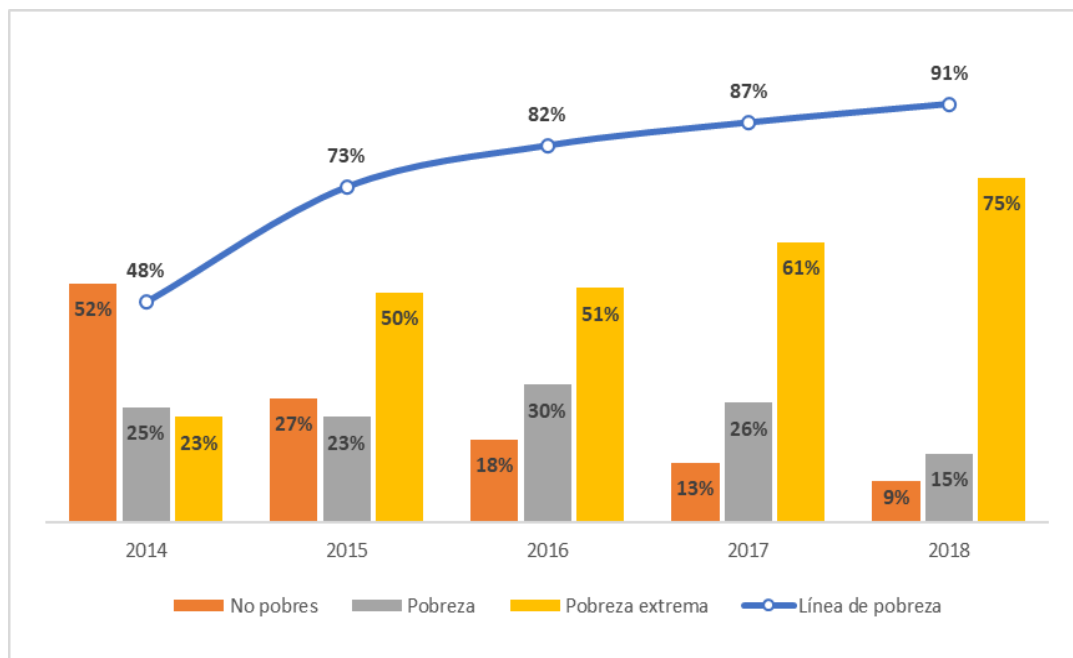
<sup>19</sup> O indicador é calculado ao nível da população. Para tanto, a população é representada por um indivíduo "médio" para o qual é modelada uma distribuição de probabilidade dos níveis habituais de ingestão diária de energia por meio de uma função de densidade de probabilidade paramétrica (pdf) (CEPAL). Disponível em [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicator\\_id=3729](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicator_id=3729). Acesso em 12/05/2022.

A ascensão do indicador de prevalência de subalimentação dar-se de 2014 em diante, na convergência da queda do preço do petróleo e queda do PIB da Venezuela. O aumento do indicador sinaliza uma tendência de piora no consumo de calorias mínimas necessárias a sobrevivência diária dos venezuelanos.

A pauperização da qualidade de vida das pessoas na Venezuela espelha os resultados da deterioração da economia do país, em consequência ocorre a redução do poder aquisitivo das famílias, aumento da pobreza e desigualdades, e piora dos indicadores sociais, com impacto no crescimento do país (BID, 2020, p. 15).

A observância da pobreza e pobreza extrema pode estimular uma reflexão acerca do conjunto de elementos que resultam nas expulsões, e que constituem espécies de formações predatórias (SASSEM, 2016). O gráfico permite observar o aumento do indicador social na Venezuela entre os anos de 2014 a 2018<sup>20</sup>. Como se vê, há um célere crescimento do percentual de pessoas consideradas em pobreza extrema, em apenas quatro anos a configuração da pobreza na Venezuela se inverte e em muito se amplia.

**Gráfico 07 - Indicador de Pobreza por Nível de Renda-Venezuela, 2014 a 2018.**



*Fonte: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-ENCOVI.  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

<sup>20</sup> Informação disponível em <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2018-encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-copy>. Acesso em 13/05/22. Para compreender os termos do indicador consultar a Ficha Técnica da Linha da Pobreza por Ingresso, disponível em <http://www.ine.gov.ve>. Acesso em 13/05/2022.

Ante o óbvio já constado, depreende-se uma relação das condições conjunturais do sistema econômico vigente com os movimentos migratórios venezuelanos contemporâneos. Ao passo que a maioria dos migrantes deixam o país em busca de trabalho (ENCOVI, 2018).

De forma simplória, ao lançar mão desses elementos, busca-se projetar uma centelha de entendimento ao campo de estudos migratórios, que por sua natureza é indispensavelmente interdisciplinar, por ser um fenômeno dinâmico exige métodos quantitativos e qualitativos (DURAND e LUSSI, 2015, p. 22). Ao tempo em que a migração é um fato social total, para tanto conflui para a junção de diversas disciplinas, sociologia, história, geografia, antropologia, demografia (SAYAD, 1998, p.15).

Logo, a discussão sobre as recentes migrações da Venezuela ao Brasil, oportuniza avançar à diante do discurso da ‘crise migratória’, ou da identificação das causas socioeconômicas dos movimentos em escala de indivíduos deslocados. Assim, é conveniente apontar de forma breve, um assunto pouco debatido no universo de estudos sobre as migrações venezuelanas, qual seja, as medidas coercitivas unilaterais e seus efeitos ao país bolivariano.

Nessa linha de frente, as imposições dos EUA dilapidam ainda mais a já conturbada condição da Venezuela, conforme o GAO (*General Accounting Office*)<sup>21</sup>, em Relatório afirma que o programa de sanções<sup>22</sup> à Venezuela objetiva restringir as fontes de receitas do governo Maduro (GAO, 2021, p. 5).

De certo a economia da Venezuela sofre um declínio desde 2012 que se agrava a partir de 2015, aliadas as sanções impostas pelos EUA, que impactam ainda mais a frágil economia venezuelana, além de outros fatores, como a queda no preço do petróleo e a deficiente administração do governo da Venezuela (GAO, 2021, p. 11).

O Relatório destaca ainda, que as sanções têm efeitos negativos nas atividades das organizações humanitárias que atuam na Venezuela, tais como, a demora no processamento de transações financeiras, constituindo desafios à oferta de assistência humanitária (GAO, 2021, p. 41).

---

<sup>21</sup> É uma instituição de auditoria dos Estados Unidos fundada em 1921, criada inicialmente para verificar a legalidade e conformidade dos gastos do governo, visa contribuir na melhoria do desempenho do governo dos EUA, proporcionando transparência e economia de recursos públicos. No Brasil equivale ao Tribunal de Contas da União, em nível internacional constituem as Entidades Fiscalizadoras Superiores.

<sup>22</sup> Essas sanções são concebidas com socioeconômicas financeiras, e visam impedir o acesso as operações, monetárias, financeiras, de investimento, bem como, o bloqueio de bens e países e pessoas vinculadas ao governo compelidos de agravo, conforme preceitua Martins (2017, p. 164). As medidas unilaterais tomadas pelos EUA contra a Venezuela se enquadram nessa espécie de punição coercitiva.

As sanções ocorrem por meio de ordens executivas, desde a Lei Pública nº 113-278/2014 “Lei de Defesa dos Direitos Humanos na Venezuela” que previa as sanções econômicas à Venezuela, já foram emitidas sete ordens executivas, iniciadas no Governo de Barack Obama e multiplicadas no Governo Donald Trump, a tabela descreve em resumo o teor das ordens:

**Tabela 03 – Ordens Executivas do Governo dos EUA aplicadas à Venezuela, 2015 a 2019.**

<b>Ordens Executivas</b>	<b>Data</b>	<b>Governo</b>	<b>Descrição resumida</b>
13692	08/03/2015	Barack Obama	Bloqueio de bens e suspensão da entrada de certas pessoas que contribuem para a situação na Venezuela.
13808	24/08/2017	Donald Trump	Imposição de sanções adicionais com respeito à situação na Venezuela.
13827	19/03/2018		Tomando medidas adicionais para resolver a situação na Venezuela.
13835	21/05/2018		Proibindo certas transações adicionais com respeito à Venezuela.
13850	01/11/2018		Bloqueio de bens de outras pessoas que contribuem para a situação na Venezuela.
13857	25/01/2019		Tomar medidas adicionais para enfrentar a emergência nacional com respeito à Venezuela.
13884	05/08/2019		Bloqueio de Propriedade do Governo da Venezuela.

*Fonte: United States Department of the Treasury (2021).*

*Dados Organizados e adaptados pelo Autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

A partir de agosto de 2017 sanções impostas pelo governo dos EUA, comprometem ainda mais a situação econômica com impacto principalmente sobre a população, em termos de saúde e mortes prematuras, além da influenciar as migrações venezuelanas (CEPR, 2019).

Além do mais, as sanções como forma de medidas coercitivas unilaterais, viola direitos humanos, incorporados o direito à vida, saúde, alimentação, desenvolvimento, trabalho, entre outros (LISBOA, 2018).

Todavia, os EUA não são os únicos a aplicar medidas coercitivas, outros países da Europa e das Américas também tem infligido à Venezuela com sanções. O relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (ACNUDH, 2021) expõe as principais sanções aplicadas ao país:

**Tabela 04 – Resumo de Medidas Coercitivas aplicadas a Venezuela 2017-2021.**

<b>País/Bloco</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>
União Europeia	2017	Embargo de armas, proibição de exportações de bens que poderiam ser usados em dispersão de pessoas, tecnologias ou programas de vigilância e interceptação de comunicação, proibição de viagens, congelamento de ativos e ações de pessoas acusadas que restringem a democracia, o estado de direito violação de direitos humanos.
Canadá	2017	Sanciona 113 cidadãos venezuelanos com congelamento de ativos e proibição de realizar transações financeiras.
Panamá	2018	Sanções ao contra Maduro e funcionários do Governo por suposta participação em lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo e financiamento de armas de destruição em massa.
Suíça	2018	Embargo de armas e proibição de equipamentos que poderiam ser utilizados em atividades repressivas e interceptação de comunicações, e também sanções contra pessoas e entidades, em razão de violação de liberdade individual com repercussão no processo eleitoral.
México	2019	Congelamento de ativos e proibição de viagens de funcionários do governo, congelamento de ativos de empresas de alimentos envolvidas em comércio de alimentos com o Governo da Venezuela, em função de possíveis envolvimento com corrupção e lavagem de dinheiro.
Colômbia	2019	Proibição de entrada de 200 funcionários e pessoas relacionadas com negócios e comércio
Tratado Interamericano de Assistência Recíproca	2019	16 membros do Tratado aprovaram uma Resolução que autorizam sanções seletivas que incluía congelamento de ativos contra funcionários do Governo, possivelmente envolvidos com o tráfico de drogas, atividades terroristas, violação de direitos humanos. Sob a alegação de que a situação política e econômica da Venezuela representa uma ameaça a paz e segurança de toda a América Latina.
Reino Unido e Irlanda do Norte	2020	Bloqueio de US\$ 2 milhões em ouro depositados numa instituição bancária na Inglaterra.
União Europeia	2021	Proibição de viagens e congelamento de ativos na União Europeia de 36 funcionários da Venezuela, ante disso outros 19 funcionários foram incluídos nas sanções, ao total são 55 indivíduos por ações contra o funcionamento democrático da Assembleia Nacional.

*Fonte: Relatório Especial ACNUDH (2021, p. 4-5)  
Dados Organizados pelo autor em pesquisa exploratória.*

O relatório do ACNUDH (2021), aponta que as sanções atingem a população da Venezuela, e tem efeito sobre o empobrecimento, nutrição e direito à alimentação, direito de acesso a saúde, na imigração e fuga de recursos humanos, prestação de serviços públicos essenciais, direitos a educação, a informação, acesso à justiça, cooperação, ajuda e assistência humanitária internacional. Todas essas ações unilaterais tem consequências e incorrem em violação dos direitos humanos (ACNUDH, 2021).

Portanto, como se observa as medidas coercitivas unilaterais ou sanções ressoam na situação da Venezuela, especialmente àquelas impostas pelos EUA. A busca por mecanismo de desestabilização de Governo de Maduro é acompanhada de uma ‘hipocrisia humanitária’, dado que os EUA e UE são os atores estatais que mais financiam o ACNUR, organização com ampla atuação na América Latina. A lógica é ‘a mão que doa é a mesma que sanciona’. As investidas por meio de sanções miram o Governo Nacional da Venezuela e adjacências, por outro lado, resvalam na população, em detrimento das condições sociais. A tabela 05 mostra os dois maiores montantes de doações para a ACNUR, comparados com as doações à situação da Venezuela.

**Tabela 05 – Maiores doadores a ACNUR em US\$, 2018-2021.**

<b>País/Bloco</b>	<b>Doação ao ACNUR</b>	<b>Doação a situação da Venezuela</b>
Estados Unidos	7,1 bilhões	230,6 milhões
União Europeia	1,8 bilhões	41,3 milhões
<b>Totais</b>	<b>8,9 bilhões</b>	<b>271,9 milhões</b>

*Fonte: ACNUR/Global Focus (2022)<sup>23</sup>.*

*Dados Organizados e adaptados pelo Autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

As migrações sul-sul que ‘ameaçam’ o norte global, tais como os movimentos venezuelanos no Brasil, ensejam contenções, em primeiro plano a escolha do governo brasileiro aos eixos da OA, aliada aos procedimentos humanitários, desagua na dispersão da migração interna dos venezuelanos, por meio do processo de interiorização. A estratégia dos financiadores reside na permanência dos migrantes distantes do norte global, o Brasil então seria um país-tampão, como destaca Jarochinski Silva e Baeninger (2021, p. 130). A estratégia se estabelece por meio uma fronteira virtual avançada.

<sup>23</sup> Informação disponível em <https://reporting.unhcr.org/>. Acesso em 12/05/2022.

No segundo plano, a linha de defesa é representada pela securitização de suas fronteiras, não por acaso os EUA e os países da União Europeia investem elevados recursos econômicos em infraestrutura de controles fronteiriços. A tarefa de manter os ‘estranhos distantes’ do centro de poder e decisão mundial constitui uma indústria do controle<sup>24</sup>, que se soma a outras indústrias, humanitária, migratória, etc.

A imposição de penalidades econômica e financeiras não são as causas da situação na qual passa a Venezuela, apenas contribuíram diante a situação pré-existente, sobretudo são fatores agravantes à complexidade das questões históricas do Estado venezuelano. Tão pouco, a justificativa de atribuir a responsabilidade na escolha do sistema ‘socialista’ é incapaz de explicar a deterioração social e econômica da Venezuela. De certo as condições que afligem a Venezuela repercutem por toda a região, e escancaram as mazelas sociais há muito presente na América Latina.

As intempéries sociais, políticas e econômicas presentes na República Bolivariana da Venezuela, sem precedentes na história da América Latina, tem como sintomas mais notórios as migrações forçadas em escala. Os deslocamentos na atualidade são permeados por violência desmedida, considerando a atual conjuntura em que se ampliam a precariedade e se reduzem as expectativas sociais, esses movimentos migratórios tendem a continuar ocorrendo (BAUMAN, 2016).

Diante disso, considerando as condições da República da Venezuela a complexidade dos deslocamentos de migrantes aos países adjacentes das Américas, entre os quais o Brasil, torna-se importante uma análise da forma que o país age diante dos intensos movimentos migratórios.

### **1.3. Operação Acolhida: governabilidade, gestão e contradições da política migratória**

Num primeiro momento a seção objetiva expor o discurso de Jair Bolsonaro, enquanto Deputado e como Presidente do País a respeito dos migrantes, observadas as incoerências e contradições como plano de fundo para compreender as próprias ambiguidades da governabilidade migratória brasileira, em sintonia com os estudos de Mendes e Menezes (2019) sobre a política de imigração do Governo Bolsonaro.

---

<sup>24</sup> A exemplo da FRONTEX, Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira, que em 2020 dispôs de um artefato político e policial de 460 milhões de euros, 1.200 funcionários e 10.000 guardas de fronteira (POR CAUSA, 2021).



Num segundo momento, a partir dos estudos propostos por Mármora (2010), apreende as características do ‘modelo’ de governabilidade migratória proposto, cotejadas na principal ação estatal brasileira frente aos migrantes venezuelanos, a saber, a Operação Acolhida, concebida como uma Força Tarefa de Logística Humanitária (FTLOGH). Ao mesmo tempo se busca reservar atenção especial a militarização das migrações no contexto da Amazônia brasileira e em Roraima.

Com a intenção de contribuir para análise da questão migratória no Brasil é necessário recordar as falas de tempos atrás do outrora Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro. Para tanto, se retoma as suas declarações em 2015, quando indagado sobre o contingente das forças armadas no Brasil, o qual responde:

Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas caso venham, reduzir é menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problemas demais para resolver (VITOR, 2015).

Acrescenta-se também declarações feitas em 2017 sobre a Lei de Migração (Lei nº 13.445/17).

A lei de migração resumindo, que está na mesa do presidente da República pra ser sancionada ou vetada ela simplesmente acaba com as fronteiras no Brasil [...] pode ter certeza essa lei caso seja sancionada aqui, o Brasil sem fronteiras, tudo o que pior do mundo até em Cuba se o Raul Castro quiser mandar pra cá, olha só se quiser mandar pra cá 3, 4, 10, 20 mil pessoas entre doentes, velhos, gente que tá em final de vida vai mandar pra cá um montão de infiltrado então são agentes de forças especiais do exército agentes de segurança, vão mandar pra cá, vão encher o nosso país de guerrilheiros [...] <sup>25</sup>

A Lei de Migração significa um avanço em termos de políticas migratórias, ao fundar-se nos moldes da Carta Cidadã de 1988 em que prevalece a fraternidade, solidariedade, combate a xenofobia e criminalização da migração, em contraponto ao Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 8.615/80) com foco na segurança nacional, em que o migrante era visto como uma ameaça (MENDES e BRASIL, 2020, p. 65).

Na concepção de Mendes e Menezes (2019, p. 303), ao assumir a presidência Bolsonaro-PSL toma uma postura contrária à visão promovida pela Lei de Migração, o

---

<sup>25</sup> Transmissão ao vivo em 25/04/17, disponível em <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/vídeos/827793124036342/>. Acesso em 21/01/2021.

mandatário apresenta uma posição securitária em relação ao migrante, com o viés de vigilância e controle policial.

Sob o ato de governo, os autores citam como exemplo, a emissão da Portaria nº 666 de 25/07/19 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, depois substituída pela Portaria nº 770 de 11/10/19, o primeiro dispositivo é eivado de menções ao migrante como “pessoa perigosa”, para aquele impedido de adentrar no país ou que poderá ser repatriado, deportado ou cancelada a sua permissão de permanência, e “aqueles suspeitos de envolvimento” em referência a uma lista de delitos que a norma prediz.<sup>26</sup>

No início de 2018, durante o período de pré-campanha para as eleições daquele ano, são muitas as referências de tom autoritário e contrário aos migrantes proferidos por Bolsonaro e seus apoiadores, Mendes e Meneses (2019) extraem uma série de elementos e declarações que corroboram as ideias e pensamentos do então candidato. Como por exemplo, quando em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo (REZENDE, 2018), e indagado sobre a questão do muro no México, proposta de Trump nos EUA, ao passo que respondeu:

[...] Ele (Trump) quer cérebros lá dentro. Os Estados Unidos, pelo que entendo, são uma fábrica de cérebros. E não pode, no meu entender - no lugar dele eu faria a mesma coisa – aceitar à vontade tudo quanto é tipo de gente. Porque junto com gente boa entra quem não presta. Olha a nossa querida Roraima, Boa Vista e Pacaraima [...]. E olha só a ditadura, quando começa a tomar forma, a elite é a primeira a sair. Essa foi pra Miami. A parte mais intermediária, grande parte foi para o Chile. E agora os mais pobres estão vindo para o Brasil. Nós temos problema demais aqui. Se vamos incorporar aquele exército que recebe Bolsa Família, quem vai pagar isso aí? Vamos aumentar impostos? (REZENDE, 2018).

Na mesma entrevista, quando questionado sobre qual seria a solução, respondeu: “Primeiro, via parlamento, revogar essa lei de imigração aí. Outra, fazer campo de refugiados”. Já durante o segundo ano de mandato, ao comentar a expulsão de brasileiros que residiam de forma ilegal nos EUA, o presidente terce mais ideias sobre a lei de migração:

A nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos (SENRA, 2020, p. 2).

---

<sup>26</sup> Portaria nº 666, 25 de julho de 2019, publicada no Diário Oficial em 26/07/19, Edição 143, Seção 1, pág. 166.

Não é de se esperar qualquer razoabilidade e entendimento nas declarações do mandatário brasileiro, pois atualmente o maior expoente das ações migratórias no Brasil é a Operação Acolhida, iniciada no governo de Temer, absorvida e ampliada pelo governo Bolsonaro. Se por um lado o presidente critica a lei de migrações, por outro enaltece a ação emergencial militarizada e adiciona o interesse ideológico do governo, sob o mantra ‘socialismo exclui e o Brasil acolhe’ (BRASIL, 2020), em evidente oportunismo daquele que outrora se manifestou e manifesta contra a migração.

Discorridos aspectos introdutórios sobre a percepção do governo federal sobre as migrações internacionais no Brasil, passa-se a abordar sobre a governabilidade e seus desdobramentos em termos de definições e análise da questão migratória venezuelana em Roraima.

De início é oportuno afirmar a proximidade entre governabilidade e governança migratória, pois, segundo Domenech (2018), ainda que os termos tenham significados conceituais diferentes, em questões práticas não há diferenciação<sup>27</sup>. Para o autor, as noções dos termos repercutem a importância da necessidade de cooperação em níveis interestados para regularização das migrações internacionais, com ênfase nas migrações ordenadas, proposta de um regime internacional, constituindo o pacto mundial para migrações seguras, ordenadas e regulares<sup>28</sup>. Em sentido contrário, em 2019 o Governo Bolsonaro retirou o Brasil do Pacto Global para Migração, em sua declaração justifica:

O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros. NÃO AO PACTO MIGRATÓRIO (BRASIL, 2019).

Para Mendes e Menezes (2019), o afastamento do Brasil do Pacto representa um retrocesso, levando em conta o histórico do país aberto e integrado à circulação de pessoas, além de desconsiderar tanto àqueles de entram como os nacionais que deixam o país, a questão da governança em âmbito global é um caminho sem volta.

---

<sup>27</sup> Para compreender as diferenças entre os conceitos de governança e governabilidade ver Silva (2014). A proposta da pesquisa não pretende imergir sobre o tema, procura se ater a forma mais abrangente no papel que o Estado desempenha concernente as migrações venezuelanas.

<sup>28</sup> O Pacto Mundial de Migrações foi firmado em julho de 2018 por 164 países, representa um esforço interestados para cooperação na governança das migrações internacionais em todas suas dimensões, fundamenta-se nos princípios norteadores, centrado nas pessoas, direitos humanos, cooperação internacional, soberania nacional, questão de gênero, entre outros (ONU, 2018).

Nessa perspectiva Mármora (2010, p. 71), compreende a governança migratória como *“el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidade de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia”*.

O autor amplia o horizonte da temática ao definir eixos de análise da governança migratória, que enveredam por três modelos de governabilidade, *“securitización”, “benefícios compartidos” e “desarrollo humano para las migraciones”* (MÁRMORA, 2010, p. 71).

No que se refere à securitização, a lógica aborda a política de imigração por meio da segurança nacional, social, cultural e trabalhista dos países receptores. Assim, o migrante é observado como possível ameaça, em termos de terrorismo internacional, tráfico de entorpecentes, ou crimes de ordem geral.

No mesmo sentido, a perspectiva de benefícios compartilhados diz respeito aos benefícios que a migração pode trazer aos países de origem e recepção, desde que seja ordenada, segura e regular. O modelo estabelece a necessidade de equilíbrio de tratamento e oportunidade no mercado de trabalho nos países receptores.

Na via do desenvolvimento humano para a migração considera-se a alçada ética, no sentido de que o migrante é um sujeito de direitos sob os quais as políticas públicas devem se fundamentar. Portanto, ao migrante é resguardado o direito de livre circulação, residência, retorno com usufruto de justiça social.

Por fim, o autor destaca que os modelos não ocorrem de forma pura, são apenas “tipos ideais” que apresentam nuances predominantes em alguns países (MÁRMORA, 2010, p. 71).

Ao fazer uso do recurso didático proposto pelo autor, não se pretende acolher o ‘modelo de governabilidade’ como uma categoria hermeticamente fechada, ao contrário busca-se identificar no caso das migrações venezuelanas no Brasil, em especial as ocorridas no Estado de Roraima, a junção em maior ou menor grau das características das espécies de governabilidade migratória. Embora no caso da Operação Acolhida a securitização-militarização se destaque como mola propulsora, e portanto, será o foco da discussão na pesquisa.

Doravante para uma análise mais acurada é oportuno tecer um breve histórico da conformação da Operação Acolhida, numa abordagem mais descritiva a partir do lapso temporal da federalização da situação migratória em Roraima no início de 2018.

Como já apontado na seção anterior, no decorrer de 2016 o contexto local das migrações era marcado pelo protagonismo da Sociedade Civil, ramificada pela ação de

Organizações Não-Governamentais, Igrejas, Grupos Religiosos, Associações Cívicas, Instituições de Ensino Superior, Organizações Internacionais, entre outros.

Os governos locais em nível Municipal e Estado atuavam de forma muito pontuais, transmitiam a responsabilidade e reivindicavam recursos ao Governo Federal, de forma geral as ações eram de caráter paliativo e não avistava perspectiva de administração mínima das condições dos migrantes venezuelanos. A situação teria uma mudança significativa de fevereiro de 2018 em diante com a atuação do Governo Federal.

Em 12/02/18 ocorre a reunião entre a Governadora de Roraima Suely Campos e o Presidente Michel Temer, foram anunciadas medidas, que se resumiam: a ampliar o efetivo do exército na fronteira, montar hospital de campanha na fronteira, implantar centros de triagem, disponibilizar recursos para lidar com a migração, emissão de Medida Provisória e deslocar migrantes para outros Estados (COSTA; BRANDÃO; OLIVEIRA, 2018).

Ruseishvili, Carvalho e Nogueira (2018, p. 57) argumentam que a ação mais enfática do Governo Federal é resultado da construção do estado social de ‘emergência’ e ‘crise’ por meio do Decreto Estadual nº 24.469-E<sup>29</sup> que visava chamar atenção da sociedade, sobretudo das autoridades federais, com vistas ao apoio financeiro e logístico ao fenômeno migratório. Conforme os autores, a ideia de emergência justificaria a atuação militar da Operação Acolhida em RR.

Diante da manifestação normativa do Governo de RR, ao declarar estado de emergência social, o Governo Federal emite a Medida Provisória nº 820 (MP 820), de 15/02/2018, depois convertida na Lei nº 13.684<sup>30</sup>, de 21/06/2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento dos migrantes venezuelanos e institui o Comitê de Assistência Emergencial, para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de deslocamentos migratórios provocado por crise humanitária.

Ainda em fevereiro de 2018, o Governo Federal emite o Decreto nº 9.285, de 15/02/2018 em que reconhece situação de vulnerabilidade migratória provocado por ‘crise’ humanitária da Venezuela, e o Decreto nº 9.286, de 15/02/2018, que define a composição, competências e normas do Comitê de Assistência Emergencial.

Outrossim, a entrada das Forças Armadas na gestão das migrações ocorre por meio da Diretriz Ministerial nº 03, de 28/02/2018, com a autorização da Operação Acolhida, e Diretriz

---

<sup>29</sup> Publicado no DOE-RR, Edição nº 3132, p. 08, de 04/12/2017.

<sup>30</sup> A Lei ao mesmo tempo em que prevê a necessidade de ampliação de políticas ao migrante, em termos de proteção social, atenção a saúde, qualificação profissional, direitos humanos, também sinaliza para a segurança pública, fortalecimento de fronteiras, logística de insumos e a interiorização de migrantes. Portanto, já demonstrava uma tendência securitária dos movimentos migratórios venezuelanos.

Ministerial nº 04, de 28/02/2018, com a autorização da Operação Controle, ambas sob a coordenação do Ministério da Defesa, as determinações das normas são sintetizadas a seguir:

Nesse sentido, informo aos Comandantes das Forças Armadas que decidi autorizar a execução da Operação Acolhida, sob a coordenação deste Ministério, com o emprego de meios necessários para apoio logístico a órgãos públicos, como vista a cooperar no desenvolvimento de atividades humanitárias, no Estado de Roraima. [...] 2. Ao comandante do Exército Brasileiro: 2.1. Apoiar, com pessoal, material e instalações, a montagem da estrutura e as atividades necessárias ao **acolhimento humanitário** dos imigrantes, de acordo com o Plano Operacional Elaborado. [...] 3. Ao comandante da Força Aérea Brasileira: [...] 3.2. Ficar em condições de realizar o **transporte logístico necessário** à operação e **de imigrantes para outras regiões do País**, conforme solicitação do CCLM; [...] **OPERAÇÃO CONTROLE** [...] Em complemento às ações humanitárias, faz-se necessário o apoio do Exército Brasileiro aos órgãos responsáveis pelo controle migratório na região e, nesse sentido, decidi autorizar a execução da “Operação CONTROLE”. [...] 1. Ao comandante do Exército Brasileiro: 1.1. Executar a “Operação CONTROLE”, por meio da intensificação da vigilância na linha de fronteira próxima à cidade de Pacaraima-RR e, em profundidade, nos eixos que demandem da fronteira à Cidade de Boa Vista-RR, em conjunto com os Órgãos de Segurança Pública, de maneira a coibir delitos transfronteiriços e **apoiar atividades de controle e registro de imigrantes** que entrem ou saiam do País [...] (Grifos do autor).

Em seu teor as Diretrizes 03 e 04 reportam os eixos da Operação Acolhida que se mescla a Operação Controle, quais sejam: Acolhimento, Interiorização e Ordenamento de Fronteira. De início as Operações Militares já mostram faces de securitização das migrações, ainda que não visem a princípio o controle das migrações, no sentido de proibir a entrada dos migrantes, a retórica é de uma gestão militar.

De forma resumida, o acolhimento se estabelece por meio do posto de triagem na cidade de Pacaraima fronteira com a Venezuela e condução dos migrantes aos abrigos existentes na capital Boa Vista-RR, são servidas refeições e oferecidas acomodações em barracas, que funcionam como dormitório. Além de um posto recepção e apoio em torno da Rodoviária Internacional de Boa Vista, com área de pernoite. A interiorização corresponde no encaminhamento de migrantes para outras unidades federativas do país, objetiva a inclusão socioeconômica dos migrantes. O ordenamento de fronteira se dá nas estruturas de recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização e regularização migratória (BRASIL, 2021).

Para fazer jus a estruturas a Operação Acolhida, o poder Central por meio da Medida Provisória nº 823, de 09/03/2018 abre crédito extraordinário de R\$ 190 milhões na Ação Orçamentária 219C – Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela. Esses recursos públicos serão acrescidos em exercícios financeiros subsequentes.

Análises sobre os detalhes do orçamento da Operação Acolhida serão discorridos no capítulo 4 da pesquisa. Por ora, importa abordar aspectos marcantes da securitização-militarização da Operação. Nessa vertente, no simbolismo da Operação Acolhida sob gestão militar, permeia todo o processo migratório no Brasil, desde a entrada em Roraima com a recepção controlada na fronteira em Pacaraima, nos abrigos na capital Boa Vista até a destinação dos migrantes para outras localidades do país.

As ações das forças armadas e demais entidades que atuam junto a Operação Acolhida, desenvolvem atividades de processamento de documentação, coleta de dados por meio biométrico e controle sanitário (MOULIN e MAGALHÃES, 2020). Essa percepção de controle de fronteira exercido nas migrações tem como cerne a definição de governamentalidade, cunhado por Foucault, e diz respeito:

[...] o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (FOUCAULT, 2008, p. 143)

O conceito pode ser categorizado em dispositivos de controle tecnológico ou tecnologia de governamentalidade, e refere-se à produção de documentos, modos de classificação, observação de comportamento humano, além dos modos como interatuam as categorias jurídicas de proteção humanitária que limitam fronteiras entre aqueles que podem ou não ser abarcados na perspectiva de direitos humanos (JARDIM, 2016).

Logo, a infraestrutura da Operação Acolhida como resposta política e administrativa à migração venezuelana, sob a justificativa humanitária e eficiência burocrática das Forças Armadas, permite a estruturação de redes de poder e disciplina, impostos aos corpos dos migrantes, além de moldar sua subjetividade e poder de decisão consciente (MOULIN e MAGALHÃES, 2020). No mesmo sentido, o percurso de regularização do migrante venezuelano no Brasil é centrado na burocracia institucional, em que se estabelecem algumas etapas até a finalização dos procedimentos de documentação, permitindo a entrada legal do migrante em território brasileiro<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Na prática o migrante percorrer instâncias departamentais, como que um peregrino deve se submeter aos procedimentos construídos na 'via-sacra' regulatória, momento em que tem pouca ou nenhuma escolha. Desde a entrada em Pacaraima, dependendo da demanda o migrante deve aguardar nas ruas da cidade onde o acesso a higiene pessoal muitas vezes é precário, até receber uma senha para iniciar o seu processo de regularização, que ocorre de fato nas instalações do PTRIG. Assim, o migrante transita progressivamente de sala em sala, até dispor de documentação legal, para então está apto a permanecer em abrigos ou iniciar o processo de interiorização.

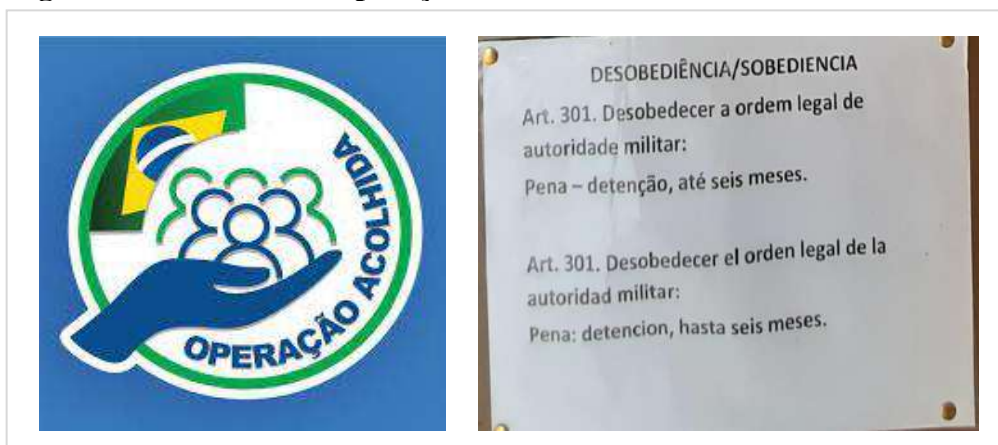
Em pesquisa empírica Oliveira (2020), utilizando fluxogramas mapeia diversos procedimentos de regularização migratória, por meio de recurso gráfico descreve a sequência lógica das atividades realizadas pelas organizações que atuam no Posto de Triagem em Pacaraima (PTRIG), porta de ingresso da Operação Acolhida em Roraima. No PTRIG o “território” dos corpos dos migrantes é submetido a uma disciplina, que em primeira instância representa uma dicotomia entre o direito de migrar e a liberdade relativa de escolha e movimento.

No prisma da militarização das ações humanitária percebe-se a dinâmica de controle dos migrantes, ao passo que nos abrigos existem regras de comportamento e conduta, os residentes tem de cumprir uma série de normas, tais como manter sua barraca limpa, horário para alimentação, filas para usar banheiros, controle de entrada e saídas, horário de dormir e acordar, ausência de iluminação nas *overlays* coletivas e submissão ao cardápio.

Na atuação das Forças Armadas há a tentativa de conduzir a circulação dos migrantes, tanto na esfera do espaço urbano, quanto na estratégia de interiorização, afastando os migrantes para outros lugares (VASCONCELOS, 2020, p. 109). Nesse lançamento, a autora aponta alguns paradoxos na gestão migratória pelas FA, se por lado os militares buscam ‘expurgar’ os migrantes ‘indesejados’ das ruas em Roraima, por outro caminho se dedicam a torná-los ‘desejáveis’ em outros Estados da Federação (VASCONCELOS, 2020, p. 115).

No contexto do acolhimento, o espectro militar embora velado a ares de humanitarismo, está presente quando se vende a ideia de solidariedade com o migrante, conforme extensão do *slogan*, ‘braço forte mão amiga’ do exército brasileiro, todavia, não se pode ‘abusar’ da hospitalidade, por isso é necessário o anfitrião lembrar aos migrantes certos limites no acolhimento, conforme se observar nas figuras a seguir:

**Figura 01 - Símbolo da Operação Acolhida e Aviso na entrada do PTRIG.**



Fonte: Operação Acolhida e acervo fotográfico do autor (2021).



É simbólico o detalhe do Código de Penal Militar, de 1969, Título Dos Crimes Contra a Administração Militar, ao impor a regra de obediência indicando a penalidade sujeita pelo descumprimento, ao passo que expõe a fragilidade na compreensão da importância do serviço público pelo anunciante, nesse caso de natureza militar.

Ao usuário dos serviços fica evidente o propósito de intimidação, pouco importa informar os princípios que regem a excelência da administração pública, ou quais os deveres e obrigações dos militares para com a sociedade.

Pela condição do migrante, nada poderia figurar como recusável, assim, o direito de reclamação sobre a qualidade no atendimento não é ponderável. A oferta de acolhimento ‘altruísta’ das Forças Armadas deve necessariamente ter como contrapartida a resignação do migrante. Para explicar a situação, Vasconcelos (2021) aborda a ideia de dádiva-abrigo, logo, tudo o que for oferecido ao migrante deve ser aceito de forma incondicional.

Essa relação ambígua no seio da Operação Acolhida abarca não só o migrante e as Forças Armadas, mas também outros atores dispostos na arena social. Assim, conforme Sarmiento e Rodrigues (2020), a ação em torno da demanda de migrantes venezuelanos não é pacífica, de início ocorreu por meio de ONGs e entidades da sociedade civil, logo substituídas pela institucionalização das ações humanitárias, a partir da confluência da ACNUR, OIM, e agências da ONU, e representantes do governo estadual e federal. A inserção das Agências Internacionais, pôs em conflito os atores da sociedade civil e representantes políticos do Estado, na disputa simbólica por *status* e recursos econômicos, além da resistência à militarização da Operação Acolhida (SARMENTO e RODRIGUES, 2020).

No plano Estatal, a exemplo do Governo Federal a disputa dar-se no cenário de escassez de recursos<sup>32</sup>, com repercussões no âmbito estadual, ao passo que o governo da época reclama da situação migratória enquanto pleiteia mais recursos ao Estado<sup>33</sup>, sob a justificativa no impacto dos migrantes nas despesas com saúde, educação e segurança (CAMPOREZ, 2018). Sob o mote de ‘intenso processo de imigração’, o desejo ávido por recursos parece moldar a lógica de gestão das migrações em Roraima.

Em 2018 a Governadora de Roraima solicita ao Governo Federal, entre outras demandas, recursos financeiros e materiais no enfrentamento do “fluxo desordenado de

---

<sup>32</sup> A Emenda Constitucional 95/2016, que 15/12/2016, limita por 20 anos os gastos públicos, dentre os quais saúde e educação. Há época o governo do Brasil justificava a medida no enfrentamento da crescente despesa do Estado.

<sup>33</sup> São publicados o Decreto nº 22.199, de 06/12/2016 – Dispõe sobre Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Decreto nº 25.681-E, de 01/08/2018 – Dispõe sobre atuação especial das forças de segurança, e o Decreto nº 22.469-E, de 04/12/2017 – Dispõe sobre emergência social revogado pelo Decreto nº 24.824, de 22/02/2018 – Dispõe sobre emergência social.

venezuelanos”, tais como, o ressarcimento de R\$ 184,2 milhões relativos a gastos extraordinários com os migrantes, doação de ambulâncias, viaturas para policiamento em Boa Vista e Pacaraima, reforma da Penitenciária em Roraima (OLIVEIRA, 2018).

Algumas demandas constam na Ação Civil Originária 3.121 Roraima<sup>34</sup>, em que o Estado requer à União o ressarcimento de despesas totais decorrentes das migrações. Em 13/10/2020 o Supremo Tribunal Federal-STF julga o pedido parcial e determina o ressarcimento de 50% do valor requerido pelo Estado.

Em 2018 o Estado de Roraima passa por uma situação financeira deficitária, que culminou com atraso nos salários de servidores e paralizações de agentes de segurança pública (CHAVES, 2018). A dependência de recursos federais para financiamento do Estado é perceptível no exercício financeiro de 2018, sendo a principal fonte o Fundo de Participação do Estado-FPE, no valor de R\$ 1,2 bilhões, correspondendo a 33% da Receita estimada em R\$ 3,6 bilhões (em valores aproximados), conforme Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018<sup>35</sup>.

Nos resquícios de 2018, diante a situação financeira repercutindo na atuação das estruturas de segurança do Estado de Roraima, o Governo Federal promove duas intervenções, a primeira denominada de Força Tarefa de Intervenção Penitenciária-FTIP<sup>36</sup> para atuar no âmbito do sistema prisional do Estado. A segunda intervenção foi de caráter mais abrangente<sup>37</sup> com a substituição da governadora Suely Campos, sendo nomeado como interventor o governador eleito em 2018 Antônio Denarium, que nomeia o General Eduardo Pazzuelo<sup>38</sup>, já sob o comando da Operação Acolhida, que assume a Secretaria da Fazenda-SEFAZ-RR e passa a acumular dois importantes cargos no Estado.

Ainda no decurso da intervenção, Denarium emite o Decreto nº 26.404-E<sup>39</sup>, que dispõe sobre o Estado de Calamidade Pública Financeira no contexto da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Roraima, entre as diversas justificativas consta “a crescente migração Venezuelana, sobrecarregou o Sistema Público de Saúde Estadual, ocasionando expressivo aumento das despesas do Estado na prestação desses serviços” (RORAIMA, 2018, p. 8).

---

<sup>34</sup> A Ação Originária ainda requereu o pedido de fechamento temporário da fronteira, entretanto, foi rejeitado pelo STF.

<sup>35</sup> Lei nº 1.198, de 24/07/2017 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, publicada no DOE nº 3094, página 3, de 29/09/2021.

<sup>36</sup> Portaria nº 204, de 21/11/2018, publicado no DOU em 22/11/2018, Edição 244, Seção 1, página 62.

<sup>37</sup> Decreto nº 9.602, de 08/12/2018 – Decreta intervenção federal do Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, publicado no DOU, Edição 236, Seção 1, página 1.

<sup>38</sup> Decreto nº 12-P, de 10/12/2018. Nomeia Eduardo Pazuello a Secretária da Fazenda em RR, publicado no DOE-RR, Edição nº 3372, de 10/12/2018.

<sup>39</sup> Publicado no DOE nº 3385, página 8, de 28/12/2018.

Já em 2019, agora como Governador de fato, Antônio Denarium em Audiência Pública na Subcomissão Temporária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre a Venezuela (CRESTV), requereu ao Governo Federal a quantia de R\$ 30 milhões ao mês, como forma de ressarcimento às despesas realizadas com a questão migratória (BORGES, 2019).

No contexto Municipal, destaca-se a Lei Ordinária nº 2.074/2019<sup>40</sup>, que assegura aos brasileiros e limita aos migrantes o atendimento a 50% aos serviços municipais de saúde, na ausência de custeio de despesa com saúde pelo Governo Federal. De toda sorte a lei foi declarada inconstitucional, tornando suspensos seus efeitos<sup>41</sup>, foi ainda determinado ao Município de Boa Vista/RR que não estabeleça qualquer ação discriminatória e não impeça atendimento de serviços de saúde aos migrantes<sup>42</sup>.

A ideia de que os migrantes venezuelanos sobrecarregam os serviços públicos e são responsáveis pela condição financeira do Estado de Roraima, é recorrente, quer seja, como subsídio para angariar mais recursos, quer para justificar condução dos migrantes para os Estados da Federação por meio da Interiorização, uma vez que, a estrutura de serviços dos Municípios e do Estado não comportaria a entrada maciça de nacionais venezuelanos.

Os exemplos citados anteriormente, no que se refere aos instrumentos jurídicos que o Estado utiliza para culpar, e por sua vez apartar os migrantes de direitos elementares, pode ser caracterizado como manifestações de xenofobia institucional, ou seja, ao Estado não basta apenas atribuir-lhes a responsabilidade sobre a má qualidade dos serviços públicos, complementarmente é preciso também excluí-los desses mesmos serviços. É como se o migrante, na sua maioria desafortunada, por sua condição devesse sofrer um duplo flagelo, além daqueles acrescidos durante o seu percurso, como a fome, exploração, etc.

Ao cabo, por ‘desestabilizarem’ o *status quo*, é preciso segregar e confinar os migrantes em abrigos longe da vista, para em seguida interiorizá-los, destinando o ‘problema’ para outro lugar, parece ser essa a lógica institucional vigente.

A criminalização das migrações é um elemento adicional da xenofobia institucional, a exemplo da Indicação nº 608/2021 para a elaboração de um projeto de lei que cria uma Delegacia Especializada em Crimes cometidos por Estrangeiros em Roraima, sob a justificativa de aumento da criminalidade em função das migrações advindas da Venezuela<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Publicada no DOM-Boa Vista-RR, nº 5043, página 6-7, de 07/01/2020.

<sup>41</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 9000025-43.2020.8.23.0000, de 05/02/2020, Tribunal de Justiça de Roraima TJ-RR.

<sup>42</sup> Agravo de Instrumento nº 100477-69.2020.4.01.000, de 21/04/2020, Tribunal Federal da 1ª Região.

<sup>43</sup> Diário da Assembleia Legislativa de Roraima, nº 3455, 17 de maio de 2021.

O serviço de saúde, amiúde sinalizado pelo Governo de Roraima como área de grande impacto por conta das migrações venezuelanas, há tempos passa por problemas na gestão, a pesquisa de Rocha (2013, p. 72) evidencia impropriedades no financiamento das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) em Roraima, apontando um grau significativo nas glosas da AIH por falhas de gestão no financiamento em saúde, e que essas perdas na produção agravam ainda mais o subfinanciamento da saúde no Estado.

Em outro estudo mais recente, com ênfase no impacto das migrações nos serviços de saúde da capital Boa Vista-RR, Barreto (2021, p. 239) destaca que no período de 2008 a 2018 os migrantes representam apenas 3,6% dos custos totais analisados, de forma a não causar efeitos significativos nos serviços de saúde local.

De fato, em Roraima os serviços públicos de saúde, educação, segurança são problemáticos, independente da presença dos migrantes, estes não são a causa da deficiência estrutural dos serviços públicos, na mesma instância a situação financeira deficitária não atinge apenas Roraima, mas incide também sobre outras unidades federativas do país<sup>44</sup>.

Por outra via, retomando o aspecto das intervenções federais em Roraima com viés de segurança e restabelecimento da ordem, bem como o elemento da militarização das migrações, nos remete a necessidade de observar que no Brasil há algum tempo as estruturas militares são utilizadas para gerir demandas públicas diversificadas.

O exemplo típico são as ações de Garantia da Lei e da Ordem-GLO<sup>45</sup>, desde 1999 quando iniciadas até novembro de 2020 já foram postas em prática 143 ações de GLO, que incidem sobre a segurança pública, paralizações de polícias militares, garantias de votação, realização de grandes eventos e outras ações que não se enquadram nas anteriores. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2021).

As ações percorrem diversos governos, e somam despesas de grande vulto aos cofres públicos, os dados disponíveis de 2010 até 2020, demonstram a ocorrência de 57 ações de Garantia da Lei e da Ordem-GLO que perfazem um custo aproximado de R\$ 2,6 bilhões (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2021). A tabela a seguir demonstra em resumo os tipos de GLO executadas no Brasil nas últimas duas décadas.

---

<sup>44</sup> Para ver a qualidade da gestão fiscal dos Estados brasileiros consultar Miranda *et al* (2017). Um estudo sobre a análise de variáveis ao estado de calamidade financeira dos Estados brasileiros pode ser visto em Nascimento *et al* (2020). O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM, 2018) oferece uma análise sobre as áreas de emprego e renda, educação e saúde dos Municípios brasileiros.

<sup>45</sup> As GLOs se fundamentam na Lei nº 97 de 09/06/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. O Decreto nº 3.897, de 24/08/2001 regulamenta a referida Lei, fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências.

**Tabela 06 – Quantidade das Garantias da Lei e da Ordem-GLO, entre 1999 e 2020-Brasil.**

<b>Ordem</b>	<b>Espécies</b>	<b>Quant.</b>	<b>Descrição</b>
01	Grandes Eventos	38	Abrange acontecimento de ordem internacional, tais como: ECO 92, Reuniões do Mercosul, Comemoração do Aniversário do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Reunião da ONU, Encontro do BRICS, Copa da Confederações, Copa do Mundo, Jogos Olímpicos, etc.
02	Garantia de Votação e Apuração	24	Atuação em diversas eleições nacionais, suplementares e plebiscitos.
02	Paralisação de Policiais Militares	26	Ações de segurança pública em razão da paralisação de Polícias Militares nos Estados da Federação.
04	Violência Urbana	23	Contribuição de segurança e ordem pública de pessoas e patrimônio, na Esplanada dos Ministérios, patrimônio dos Estados da Federação, inspeção de presídios, etc.
05	Outros	32	Contribuição da ordem pública em diversas situações como: greve de caminhoneiros, apoio as ações de fiscalização do IBAMA, proteção e acolhimento de refugiados, etc.
<b>Totais</b>		<b>143</b>	<b>- x -</b>

Fonte: Ministério da Defesa (2021).

Dados Organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Em Roraima as GLO ocorrem na confluência dos movimentos migratórios e acirramento da violência contra migrantes, conforme os fatos ocorridos em meados de 2018 em Pacaraima, quando brasileiros se insurgiram contra venezuelanos. Assim, no período de agosto de 2018 a março de 2019, houve duas Operações, a Tucuxi I e Tucuxi II<sup>46</sup>, com efetivo de 532 agentes das forças militares, com custos que perfazem respectivamente R\$ 3.600.500,95 e R\$ 2.382.500,00 (BRASIL, 2021).

Nessas ações as Forças Armadas são convocadas pelo Presidente da República a atuar, e como bem se observa no § 2º do artigo 15 da Lei nº 97/99, as GLO ocorrem “[...] quando esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal”.

O artigo 144 da CF/88 versa sobre a responsabilidade da segurança pública a determinados órgãos policiais, que não incluem as Forças Armadas, logo, o exercício das GLO

<sup>46</sup> As operações encontram amparo no Decreto nº 9.483, de 28/08/2018, Decreto nº 9.501, 11/08/18, Decreto nº 9.543, 29/10/18 e Decreto nº 9.647, 27/12/18, que instituíram GLO na faixa de fronteira e rodovias federais, bem como na proteção das instalações e das atividades referentes ao acolhimento de refugiados no Estado de Roraima.

dar-se-á “[...] de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado [...]”, consoante o § 4º do artigo 15 da Lei nº 97/99.

O caráter de atuação das Forças Armadas em GLO constituem atribuições subsidiárias, entretanto, a breve compilação de dados expostos acima, reporta que há uma banalização do uso do componente militar das Forças Armadas. As operações de GLO que deveriam configurar como exceção, constitui a regra geral de atuação. Sem necessidade de aprofundar o assunto, o que exigiria uma análise mais acentuada, na medida em que a análise da GLO não faz parte do escopo da pesquisa. Mas, é notório observar que há um crescente uso das Forças Armadas no cotidiano, inclusive no amparo a tragédias ambientais, catástrofes naturais, conflitos urbanos, movimentos migratórios, entre outros.

Por essa via, é de se observar, que sob o mote humanitário, os exemplos recentes de ações militares, e que contam com o protagonismo das Forças Armadas, são a Amazonlog e a Operação Acolhida. A Amazonlog foi um exercício multinacional interagências de logística humanitária, realizada na fronteira do Peru, Colômbia e Brasil, na cidade de Tabatinga-AM, planejada a partir de setembro de 2016 e executada em novembro de 2017 (BRASIL, 2018).

Dentre as atividades realizadas consta a simulação de crise de refugiados, cujo objetivo era treinar procedimentos para ajuda humanitária, decorrentes de catástrofes ambientais, e movimentos de pessoas originadas por conflitos sociais (BRASIL, 2018).

Ao que se indica o governo brasileiro parecia preocupado em realizar a Amazonlog, cujos esforços governamentais se igualam aos números do exercício militar<sup>47</sup>. Nesse sentido, a omissão do poder executivo federal frente à situação dos migrantes em Roraima é o reflexo que os movimentos migratórios não ocupavam os mesmos interesses que a Amazonlog, pois em 2017 as condições dos migrantes venezuelanos já eram precárias, e não havia perspectiva de atuação efetiva da estrutura local, muito menos de governo central.

A atuação do Estado brasileiro é ambivalente, no momento que os movimentos migratórios se intensificam, e as ações dos governos municipais e estadual claramente se mostravam ínfimas, o executivo federal despendia recursos por meio das Forças Armadas num exercício militar de grandes proporções. De fato, a Amazonlog representa um pré-anúncio do *modus operandi* da condução da atual governabilidade migratória no Brasil.

---

<sup>47</sup> Houve a participação de 23 países, 29 empresas, 22 agências governamentais, 17 agências de notícias, com o efetivo de 2.000 pessoas, sendo 350 civis, 490 militares estrangeiros. Foram utilizados 13 helicópteros, 57 viaturas, 11 aviões, houve 186.000 km de deslocamento rodoviário, 40.000 km de deslocamento fluvial, 139.000 refeições, 1.110 toneladas de material, 283.000 litros de combustíveis, 10.000 itens de material de intendência, 2 toneladas de medicamentos, 3.500 atendimentos de saúde e apoio cívico social, entre outros (BRASIL, 2018, p. 74-75). No entanto, não há menção do custo total da Amazonlog.

É sugestivo o prisma da ajuda humanitária na Amazonlog, o que se pode observar na identificação de um de seus pontos fortes, segundo o Comando do Exército: “[...] a oportunidade de reunir as agências para discussão de temas referentes à ajuda humanitária em caso de catástrofes, controle ambiental e problemas migratórios” (BRASIL, 2018, p. 42).

Apesar disso, a Amazonlog não foi uma ação preparatória para a Operação Acolhida, contrariamente ao que expõe Gama (2020, p. 92), o exercício militar apresenta foco distinto da Operação Acolhida. A Amazonlog, por exemplo, realizou uma Exposição de Produtos de Defesa e um Simpósio Internacional de Logística Humanitária, com participação de empresas internacionais convidadas, adicionado ao fato de ter sido planejada em 2016 em plena ocorrência dos movimentos migratórios. É difícil conceber o exercício militar como um treinamento à Operação Acolhida.

Logo, a emergência da Operação Acolhida tem sua razão prejudicada, quando as condições dos migrantes se mostravam precárias, e o poder público tardava em agir, conforme histórico de controvérsias entre a União, Estado e Município em Roraima. O dispêndio de recursos em um exercício militar de cerne humanitário, prévio a Operação Acolhida, contrasta com a ideia de celeridade, num cenário de contenção de despesa, fato que demonstra ineficiência e falta de prioridade nas decisões estatais no Brasil.

As duas ações militares de ‘natureza humanitária’, se relacionam pelo aspecto orçamentário, algumas contratações para a Operação Acolhida foram aproveitadas pelas atas de registro de preços ainda vigentes e remanescentes da Amazonlog, fato que permitiu que em 2018 as contratações não fossem realizadas de forma direta (BRASIL, 2018, p. 20).

Essas ações de cunho militar, se inserem num contexto mais amplo de resultados de demandas das Forças Armadas no decurso do governo Temer<sup>48</sup>, que nomeou o primeiro militar para chefiar o Ministério da Defesa em 19 anos<sup>49</sup> e criou o Ministério da Segurança Pública<sup>50</sup>. Temer também foi o primeiro presidente brasileiro a promover uma intervenção nas forças de segurança num Estado Federado desde a CF/88<sup>51</sup> (FRANCO e ODILA, 2018).

---

<sup>48</sup> A preponderância de militares participando da administração pública brasileira reflete o governo de legitimidade questionada. Os militares, portanto, representam uma espécie de guarida necessária para garantir a continuidade na condução do país. Temer alçou ao poder num ambiente conturbado, desde a sua posse em 2016 até 2018 a avaliação de sua administração como ‘ruim ou péssima’ cresceu de 79% para 82% (CNI-IBOPE, 2018).

<sup>49</sup> Decreto s/nº, publicado no DOU, Edição 112, seção 2, página 1, de 13/06/2018, nomeia o General Joaquim Silva e Luna ao Ministério da Defesa.

<sup>50</sup> Lei nº 13.690/2018, de 10/07/2018, cria o Ministério da Segurança Pública.

<sup>51</sup> Decreto nº 9.288, de 16/02/2018, de intervenção no Estado do Rio de Janeiro. Na prática o Governo do Estado deixa a questão da segurança pública sob a administração do interventor. Acrescenta-se que a intervenção custou aos cofres públicos R\$ 72 milhões com resultados pouco expressivos, não houve solução para problemas estruturais de segurança pública no Rio de Janeiro, segundo o Observatório da Intervenção (2018).

A preponderância dos militares iniciada no governo Temer torna-se sobressalente no governo Bolsonaro, com reflexo em diversos cargos públicos assumidos na atual presidência, de acordo com o levantamento do Tribunal de Contas da União informa que no período de 2016 a 2020 houve um aumento de 108,22% de militares exercendo funções civis na Administração Pública Federal, considerando que em 2016 havia 2.957 militares nessa situação, passando a 6.157 no ano de 2020 (BRASIL, 2020).

De igual modo, no contexto amazônico e fronteiro do Brasil, a presença militar é histórica e perfaz um longo período que percorre desde o século XVII, como exemplo da construção de fortificações militares<sup>52</sup>, persistindo até a contemporaneidade como no programa Calha Norte, criado em 1985, a partir de 1999 é gerido pelo Ministério da Defesa, que objetiva contribuir para a defesa nacional na faixa de fronteira, promover o desenvolvimento sustentável e fixar a população local, contribuindo com a cadeia produtiva, emprego, renda e melhoria da qualidade de vida de populações. Disposto em duas vertentes, civil e militar, abrange 9 Estados da região amazônica e entorno, presente em 422 municípios, sendo que 139 situados na faixa de fronteira (BRASIL, 2021).

A partir do recorte da área de atuação do programa Calha Norte, que abrange o Comando Militar da Amazônia (CMA), nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima, e parte do Comando Militar do Norte (CMN), no Estado do Pará, pode se observar a disposição de 24 Pelotões Especiais de Fronteira (PEF).

Os PEF se localizam em áreas próximas aos países fronteiriços na zona de atuação do CMA, suas funções precípua seriam proteger e vigiar a fronteira<sup>53</sup>, além de prestar assistência aos moradores das localidades desprovidas de serviços básicos de saúde e educação. Os pelotões exercem importante papel social sobre os moradores do seu entorno (FERREIRA e SOFFNER, p. 86, 2018). Diante da posição que ocupam na faixa de fronteira que engloba a Amazônia, é possível vislumbrar que os PEF contribuem com a Política Nacional de Defesa e com a Estratégia Nacional de Defesa, consoante o Governo do Brasil (BRASIL, 2020)

Dentre os PEF, destaca-se o 3º PEF em Pacaraima, o Pelotão circunscreve a estrutura da Operação Acolhida. Os marcadores triangulares em vermelho situam os PEF na região Amazônica, conforme figura 02 a seguir:

---

<sup>52</sup> O objetivo das fortificações consistia na política de Portugal, para ocupar e povoar a região, missão confiada aos militares, como estratégia de demarcação de espaços transfronteiriços na Amazônia (COSTA, 2018, p. 9). A estratégia era garantir a posse das terras, impedindo o avanço estrangeiro, em razão da importância econômica da região para as finanças lusitanas (BELLIANTANI, 2013).

<sup>53</sup> O Brasil faz fronteira com 10 países, a extensão da faixa de fronteira é de 16,9 mil Km (IBGE, 2021), torna-se dispendioso, senão impossível resguarda uma área de tamanha amplitude.



**Figura 02 - Pelotões Especiais de Fronteira na Amazônia brasileira.**



*Fonte: Moraes (2021, p. 102), CMA (2021), IBGE (2021) e Google Maps (2021).  
Dados adaptados e organizados pelo autor em pesquisa exploratória, 2021.*

Varella, Neto e Gonçalves (2014) reforçam que na região amazônica as Forças Armadas, na jurisdição dos PEF, prestam ajuda humanitária por meio de ações denominadas programas de Ações Cívico-Sociais (ACISO) e Ações de Assistência Médica, Odontológica e de Orientação Sanitária a populações ribeirinha e indígena (ASSHOP). O primeiro compreende atividades momentâneas de assistência a comunidades, naquilo que se enquadra como ‘desenvolvimento cívico e comunitário’, ações conduzidas Exercício brasileiro (BRASIL, 2009). O segundo atende comunidades carentes de serviços de saúde e saneamento básico para populações pouco assistidas em lugares distantes, e é realizado pela Marinha do Brasil, (BRASIL, 2016).

Assim, percebe-se que as Forças Armadas, mormente quando aos PEF são as instituições do Estado destacadas aos povoados longínquos da Amazônia, a dupla tarefa de tentativa de salvaguarda e manter posição na fronteira e ofertar serviços essenciais nessas localidades, desvela a relação simbiótica e tênue de ‘proteger o território’ e ‘prestar apoio a população que ali reside’. Assim, observa-se que na região Amazônica a presença militar é marca registrada.

O exercício das Forças Armadas fora da alçada de suas atribuições não constitui uma novidade, quer seja, nos extremos limítrofes das fronteiras nacionais, quer seja, nos centros urbanos, a singularidade se dá nas ações emergenciais e humanitárias das migrações venezuelanas no território brasileiro, a militarização das migrações é apenas um elemento acrescido ao vasto campo de irrupção das Forças Armadas.

Nesse horizonte, a partir dos estudos de Madiwale e Virk (2011), Eneferio *et al* (2019, p. 137-138) tece pontuações sobre dicotomias entre o binômio humanitarismo-militarismo, ao dispor que a participação de natureza militar em ações humanitárias fundamenta-se em duas Diretrizes amplamente reconhecidas, Diretrizes de Oslo (OCAH, 2007) e Diretrizes *Military and Civil Defense Assets-MCDA* (OCAH, 2003). Destaca-se ainda que, as respectivas Diretrizes para atuação militar e defesa civil, limitadas no contexto internacional, tem como direção o princípio do último recurso<sup>54</sup>.

A utilização de meios militares como último recurso se estabelece mediante a adoção dos seguintes critérios, segundo Metcalfe, Hayson e Gordon (2012, p. 9): única capacidade disponível – não há alternativa e recursos civis disponíveis, oportunidade – a natureza da situação exige ação imediata, direção humanitária – o controle civil prevalece sobre os meios militares, e por fim, o tempo limitado – os meios militares em apoio as ações humanitárias são limitadas no tempo e em escala.

Na alçada da Operação Acolhida, observa-se que esta não contempla os critérios direcionadores, pois não é a única e nem a mais assertiva ação estatal disponível para a condução da demanda migratória. A estrutura burocrática do Estado brasileiro permitiria que outras instâncias do governo federal assumisse a questão com os migrantes, tais como o Ministério da Justiça e Cidadania, ou o Ministério do Desenvolvimento Social<sup>55</sup>, ambos voltados para questões de cidadania e assistência social.

Por conseguinte, a ação militar preponderante das Forças Armadas de caráter imediato não se sustenta, uma vez que o Estado Nacional não foi célere ao atuar na questão dos venezuelanos. O protagonismo das Forças Armadas suplanta o controle civil, já que a Operação é coordenada pelo Ministério da Defesa, embora com a participação da sociedade civil e

---

<sup>54</sup> Embora as Diretrizes se apliquem na utilização de recursos militares e defesa civil quando solicitado pelos organismos humanitários das Nações Unidas, o princípio do último recurso é um elemento importante a se considerar na atuação das Forças Militares em Ações Humanitárias no ambiente de soberania nacional. O item 14 das Diretrizes de Oslo corrobora que, o alcance das ações militares e de defesa civil se estende a responsabilidade das autoridades no nível local.

<sup>55</sup> A lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, os Ministérios dispunham de atribuições mais próximas de questões sociais, em sentido contrário ao Ministério da Defesa no qual as Forças Armadas o integram, e que não se relacionam com temas de políticas migratórias.

organismos internacionais. No mesmo sentido a natureza emergencial da Operação se alonga no tempo, iniciada em 2018 permanece até o presente, de igual modo, a escala da Operação é representada pela ampla estrutura na fronteira em Pacaraima-RR e abrigos em Boa Vista-RR, e a magnitude do crescente orçamento destinado aos comandos militares.

Ao dispor de melhores recursos, a atuação das Forças Armadas em situações de desastres naturais e conflitos que necessitem de “ajuda humanitária”, se justificam em razão das capacidades e atributos presentes nas organizações militares, conforme Eneferio *et al* (2019, p. 135-136). Essa compreensão que as características e recursos disponíveis às Forças Armadas, ensejam maior eficiência e eficácia em questões humanitárias, fundamentam a convocação dos militares a atuarem na administração dos movimentos migratórios em Roraima, considerado no discurso geopolítico como o Estado mais ao extremo norte do país.

Jarochinski e Baeninger (2020, p. 16), problematizam o assunto ao enumerar os possíveis motivos para o uso das Forças Armadas:

[...] a presença das Forças no território amazônico; a capacidade de deslocamento de militares para a região; instrumentos logísticos capazes de contemplar uma região que possui baixo grau de integração com o restante do território; e atender a demanda de uma região com baixo grau de desenvolvimento e de estruturas institucionais para a realização de ações mais complexas.

Acrescenta-se também, que a Venezuela é percebida como país que representa uma ameaça de instabilidade na região (PEDROSO e JAROCHINSKI, 2019, p. 361), portanto, o uso da Forças Armadas pelo Estado corresponde a uma vantagem, em termos de disponibilidade de efetivo militar, o que permite observar de perto a dinâmica dos acontecimentos na fronteira, além de adquirir experiência na temática dos movimentos migratórios (JAROCHINSKI e BAENINGER, 2020, p. 13).

Do ponto de vista pessoal, servir na Amazônia é um atrativo econômico, dadas as Localidades Especiais que conferem aos militares gratificações adicionais ao vencimento. Em Roraima, há Organizações Militares contempladas com essas vantagens pecuniárias. É o caso do Comando de Fronteira do 7º Batalhão de Infantaria de Selva, que inclui o 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF) em Pacaraima que apoia as ações da Operação Acolhida. As vantagens vão desde acréscimo de 20% no vencimento até redução de tempo de serviço (BRASIL, 2019).

Para além do aspecto econômico e salarial, considerando a demanda de militares para a missão em Pacaraima, a Operação Acolhida possibilita o exercício de táticas e lições

apreendidas em operações ao longo da vivência, e contribui também para o desenvolvimento das carreiras militares (RAPOSO, 2021, p. 3).

A Operação Acolhida é preferível do ponto de vista do risco envolvido, pois a prontidão das armas parece não ser necessária, diferentemente das GLO em que o ‘inimigo’ está mais próximo de oferecer reação, além do *status* curricular de contribuir com a primeira operação humanitária em território nacional, sem dúvida participar da Operação Acolhida gabarita o militar para missões futuras.

Inclusive é importante ressaltar, que a Operação Acolhida serviu de trampolim para a ocupação de cargo estratégico ao ex-comandante da Operação, Gal Eduardo Pazuello, que por sua suposta e relevante contribuição na condução da Força Tarefa Logística Humanitária, foi alçado à Ministro da Saúde.

Por outro lado, o préstimo das Forças Armadas é passível de crítica, pois a militarização da Operação não contribui com a formação da sociedade civil no tema das migrações, e não promove melhorias permanentes nas infraestruturas de fronteira, além de não contemplar migrações de outras nacionalidades, o foco no atendimento de migrantes venezuelanos reverbera a atual dissonância nas políticas internas (JAROCHINSKI e BAENINGER, 2021, p. 14).

A tendência multiuso das Forças Armadas em ações de natureza distintas, transparece a fugacidade das decisões governamentais, em detrimento de políticas públicas permanentes. As GLO incidentes sobre o pretexto de atuar contra a violência urbana em regiões específicas, ou para coibir ilícitos transnacionais na fronteira de Roraima, não atuam sobre causas e não buscam reduzir a níveis razoáveis as questões.

De forma análoga, os exercícios militares na Amazônia, tal como a Amazonlog, não deixam legados a sociedade e muito menos a população que serviu ao experimento, basta observar qual a situação na cidade de Tabatinga-AM, transcorridos 4 anos da realização do exercício.

A Operação Acolhida parece trilhar o mesmo caminho, de caráter imediatista e paliativa, visa atuar de forma pontual, e não constitui política pública, embora em certo ponto se aproxime de fragmentos de uma gestão multicêntrica, como elemento a se considerar no conceito de política pública (SECCHI, 2014, p.3).

Numa concepção emergencial e humanitária, é notável a estrutura da Operação Acolhida em Pacaraima com o PTRIG e em Boa Vista com os abrigos, e seus reflexos para os migrantes no atendimento imediato, mas, é perceptível a incapacidade de gerenciar e atender o

público alvo em sua completude. Por outro lado, o CNDH (2022) aponta precariedade no abrigo de indígenas no bairro Pintolândia em Boa Vista, e nas ocupações espontâneas em Pacaraima, com migrantes vivendo em situação de rua em Boa Vista, com ausência de condições mínimas de subsistência.

Segundo a OIM, até janeiro de 2022 havia 2.182 venezuelanos fora dos abrigos em Boa Vista-RR, entre homens, mulheres e crianças vivendo em espaços abandonados, devolutos, inacabados públicos ou privados, ou em espaços privados cedidos provisoriamente, no posto de recepção e apoio-PRA, e ainda migrantes que vivem em situação de rua (OIM, 2022).

Essas situações contrastam com a propaganda do Governo Federal que faz questão de enaltecer os números de atendimento, números de CPF emitidos, refugiados abrigados e interiorizados, como o sucesso dos resultados da Força Tarefa Logística Humanitária em parceria com a Sociedade Civil e os Organismos Internacionais.

A opção pela militarização da Operação Acolhida necessariamente descarta uma perspectiva mais abrangente de integração dos migrantes no contexto fronteiriço (JAROCHINSKI e ALBUQUERQUE, 2021, p. 51). A esse respeito, vale apontar que a militarização como resposta ao ingresso de venezuelanos vai de encontro a Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017), fundamentada na premissa dos direitos humanos em contraponto a ideia de segurança nacional, outrossim, a acolhida de migrantes abarca a necessidade de documentação e abrigo, aspectos que não correspondem as atribuições das FA (CNDH, 2018, p. 37).

A Lei de Migração apresenta um avanço na condução da política migratória, em razão da ênfase no desenvolvimento do migrante, entretanto, os resquícios da securitização ainda são latentes, tais como: a manutenção do poder discricionário ligado à concessão de vistos, definição de critérios para visto e residência, o instituto da deportação e a restrição de alguns direitos fundamentais (REDIN, 2017, p. 137).

Assim, as espécies de governabilidade encapsuladas por Mármora (2010), benefícios compartilhados e desenvolvimento humano, não são percebidos nos eixos de necessidade de acolhimento humanitário e interiorização da Operação Acolhida, o abrigo e posterior processo de inclusão laboral em Roraima ou para outros Estados da Federação, representam apenas fragmentos distantes da integração do migrante na sociedade brasileira. Conforme já constatado, o transcurso da análise prenuncia em relevo a securitização do humanitarismo, ostentado pelo componente militar influenciador da governabilidade migratória no Brasil atual.

Destaca-se que, independentemente dos tipos de governabilidade migratória, securitização, benefícios compartilhados ou ênfase em direitos humanos, estas são um campo fértil para o surgimento de negócios, tal como se revela a governabilidade em torno da Operação Acolhida, que é financiada em grande parte por recursos públicos dinamizados para a contratação de diversos bens e serviços privados.

Diante disso, no complexo processo migratório em Roraima, as relações entre os inúmeros atores, a forma de gestão das ações públicas, as atividades da sociedade civil, agências internacionais e o protagonismo das Forças Armadas, frente à demanda de atenção à população migrante, permite o estabelecimento de um cenário propício à expansão desse mercado de bens e serviços, o qual se compreende na pesquisa como uma indústria, que por sua especificidade será desenvolvida no capítulo seguinte.

## **2. A INDÚSTRIA DA MIGRAÇÃO EM RORAIMA: GÊNESE DOS NEGÓCIOS MIGRATÓRIOS PROMOVIDOS PELO ESTADO**

No presente capítulo será discutido concepções gerais sobre o conceito de indústria das migrações, suas fases e atores participantes, trazendo breves elementos que demonstram a existência de negócios que orbitam em razão das migrações internacionais. A partir disso será debatido a sistêmica indústria das migrações em Roraima com o advento dos movimentos de nacionais venezuelanos no Estado. Destaca-se as estruturas organizacionais da Operação Acolhida, encabeçada pelo governo federal, e composta por governos estaduais, municipais, agências internacionais, ONGs, instituições filantrópicas, religiosas, empresas, trochas, redes de migrantes, entre outros. A partir das quais a indústria das migrações movimenta um grande volume de recursos públicos e privados, de difícil senão impossível rastreamento<sup>56</sup>.

### **2.1 Aspectos conceituais da Indústria das Migrações e sua interdependência com as migrações internacionais**

É oportuno trazer à compreensão do significado da indústria da migração, a aproximação do conceito serve para ampliar o entendimento da temática migratória em Roraima. Ao tratar do gerenciamento das migrações, ou da própria migração é imprescindível abordar a indústria que a envolve, sua complexidade, e o conjunto de atores que facilita, sustenta e expande a mercantilização do processo de mobilidade internacional, assim, as migrações constituem um grande negócio (SORENSEN e GAMMELTOFT-HANSEN, 2017).

A ideia de migração como negócio não é emergente, registros oficiais de cerca de 150 anos indicam ocorrência de ganhos econômicos com tráfico de pessoas. Um documento de 1874 do Ministro e Secretario do Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar do Governo Português, discorre sobre o empreendimento migratório:

A emigração de chinas, principalmente contratados para serviços rurais e fabris, tomou nos últimos anos em Macau rápido desenvolvimento. Consideráveis interesses se crearam ali, mais ou menos diretamente ligados com o denominado ‘tráfico de culis’, e o governo da colonia, reconhecendo a importância d’este lucrativo commercio, buscou, tolerando-o, minorar-lhe os inconvenientes, combarte-lhes e cohibir-lha os abusos [...] (PORTUGUAL, p. 11, 1874).

---

<sup>56</sup> O capítulo é um recorte do artigo publicado na Coletânea Mobilidade Humana na PAN-Amazônia (2020), alguns excertos se fundamentam no relatório de atividades de campo do GIFRON/PPGSOF/UFRR, em viagem realizada à estrutura da Operação Acolhida na cidade de Pacaraima em 17/12/2021.

Ao analisar o comércio de *coolie*, entre os anos de 1819 e 1920 Yang (1977), evidencia alguns atores que exerciam o tráfico de pessoas, como agências de recrutamento, companhias de imigração, pessoas responsáveis por arregimentar migrantes, além de piratas marítimos, por meios violentos e desumanos os *coolie* eram vendidos para trabalhar em lavouras, em troca de elevados lucros.

Ao tratar da longevidade da indústria migratória, Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2017, p.101), apontam que no final do século XIX os migrantes europeus com destino ao EUA tinham contatos com atores que facilitam ou controlavam, por meio de exploração ou resgate dessas pessoas em seus percursos.

No mesmo período, agora situando a questão das migrações da Europa para a América do Sul, particularmente ao Brasil, conforme Gonçalves (2017, p. 309) os movimentos transoceânicos, sejam compulsórios ou espontâneos, associados a mão de obra escrava e trabalho livre, impõe “[...] uma organização complexa e capilarizada composta de indivíduos e instituições responsáveis por obter, transportar e alocar a numerosa força de trabalho, conferindo a essa tarefa contornos de um grande e rentável negócio”.

A migração como negócio, possibilita uma fonte de rendimentos para indivíduos e empresas relacionadas à prestação de serviços de recrutamento, transporte e distribuição de trabalhadores migrantes. Os ‘mercadores de braços’ constitui um negócio próspero, que objetiva fomentar os movimentos migratórios e auferir lucros financeiros (GONÇALVES, 2008).

Outrora, conforme Sorensen (2017) a concepção das migrações como negócio tem sua gênese nos trabalhos de Harney (1977), Salt e Stein (1997), Robin Cohen (1997), Kyle e Liang (2001), Kyle e Koslowski (2001), e Castles e Miller (2009), segundo a autora os estudos iniciais se limitam às análises de atividades informais e/ou ilícitas. Assim a migração é observada principalmente sob a perspectiva restrita das organizações criminosas, tráfico de mulheres, crianças, órgãos, entorpecentes, lavagem de dinheiro, entre outros (MOREIRA, 2016).

A intenção precípua de conceituar a indústria da migração parte de Harney (1977) *apud* Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2013), que cunhou o termo “*the commerce of migration*”, para designar as atividades de um conjunto de intermediários que lucravam com a prestação de serviços aos migrantes.

Leite (1996) reconhece a existência de subagentes, agentes, financiadores e intermediários da migração, e acrescenta que o negócio da migração, cria e estimula oportunidades de negócios.



Por sua vez, Robin Cohen (1997), estabelece a indústria da migração como sendo formada por advogados particulares, agentes de viagens, recrutadores, mediadores e agentes que mantem contatos com os países de origem e destino.

Salt e Stein (1997) abordam o tráfico de migrantes como negócio, nessa perspectiva a migração internacional é um “negócio global”, concebido como: “um sistema de redes institucionalizadas com complexas contas de perdas e ganhos, incluindo um conjunto de instituições, agentes e indivíduos, em que cada um almeja obter um ganho econômico”<sup>57</sup> (SALT e STEIN, 1997, p. 468).

Kyle e Liang (2001) argumentam que há um número grande de pessoas que lucram com as migrações, por meio do oferecimento de serviços legais e ilegais, denominados “comerciantes da migração”.

Para Castles e Miller (2009), independe das causas das migrações, assim que se inicia, uma gama de necessidades de serviços e oportunidades surgem, assim a indústria da migração é inexoravelmente o resultado dos processos migratórios.

Logo, a indústria da migração é composta por agentes de viagens, recrutadores de mão-de-obra, corretores, intérpretes, advogados, traficantes de pessoas, “coiotes”, bancos para serviços de transferências de remessas, que tem interesse que as migrações continuem (CASTLES e MILLER, 2009, p. 97). A partir dessas premissas, Hernández León (2012a, p. 41), considera que a indústria da migração é basicamente: “[...] es el conjunto de empresarios, negocios e infraestructuras que, motivados por la búsqueda de ganancias económicas, prestan servicios que facilitan y sostienen la migración internacional”. Adiante o autor aprofunda a compreensão ao estabelecer características e funções ao conceito, assim:

La industria de la migración consiste en la prestación de servicios privados y especializados que facilitan la movilidad humana internacional y las prácticas sociales íntimamente ligadas a la migración. Los usuarios de estos servicios no los reciben de manera gratuita, sino que tienen que pagar a sus proveedores. Los empresarios de la migración prestan dichos servicios con el objetivo principal de lucrar, es decir, para obtener una ganancia económica. Es a partir de esta característica que podemos distinguir a la industria de la migración y afirmarla como un actor diferente de otros en el proceso social de la migración internacional, tales, como los gobiernos, los empleadores, las organizaciones no lucrativas y las no gubernamentales (ONG) y los propios migrantes y sus redes (HERNÁNDEZ LEÓN, 2017, p. 117-118).

---

<sup>57</sup> Tradução livre: The migration business may be thought of as a system of institutionalized networks with complex profit and loss accounts, including a set of institutions, agents and individuals, each of which stands to make a commercial gain.

A indústria da migração inclui atividades legais, ilegais, formais, informais, e incluem tráfico e recrutamento de mão de obra, empréstimos para custear gastos, envio de remessas, produção e distribuição de documentação falsa, transporte, promoção de destinos migratórios, assessoria legal, redes de agências que facilitam adoções e matrimônios internacionais, entre outros. Ao mesmo tempo essa indústria mantém interações e articulações com ‘atores chaves’ no processo de migração internacional, a saber: governos, empregadores, migrantes e suas redes, e as organizações defensoras de migrantes (HERNÁNDEZ LEÓN, 2008:2017).

Depreende-se que Hernandez León não considera esses ‘atores chaves’ como integrantes da indústria da migração, uma vez que, o objetivo precípua da indústria segundo o autor é o lucro econômico. O Estado, por exemplo, mantém um nexa fundamental com os componentes e a dinâmica da indústria da migração, ao passo que estes dependem das políticas e restrições que os Estados impõem sobre os movimentos migratórios, sem buscar utilidades econômicas diretas (HERNÁNDEZ LEÓN, 2017).

Além do conceito da indústria da migração, percebida a partir do conjunto de atores que facilitam a migração internacional, outras indústrias da migração também se inter cruzam, como a indústria do controle, constituídas por prisões, campos de detenção, controles de fronteira, deportações. E a indústria de resgate, essencialmente responsável pela reabilitação dos migrantes. E por fim, a indústria “bastarda”, corresponde ao tráfico, sequestro e extorsão de migrantes (RUBEN..., 2012).

Observa-se também um crescente número de atores não estatais que se relacionam com a indústria das migrações sem almejar a lucro financeiro, a exemplos das ONGs, movimentos sociais ou religiosos, as redes de migrantes (SORENSEN e GAMMELTOFT-HANSEN, 2017), constituem por sua vez a chamada indústria do resgate (AGUSTÍN, 2005).

Em complemento, Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2013), consideram que a indústria da migração, não só corresponde aos serviços que facilitam as migrações, mas abarcam os ‘provedores de controle’, tais como, os contrabandistas particulares que influenciam os controles migratórios, responsáveis pela gestão de migração, como, por exemplo, a operação de centros de detenção, em estreita relação com os governos. Dessa construção mais ampla os autores compreendem a indústria da migração como:

[...] el conjunto de actores no estatales que proveen servicios que facilitan, restringen o asisten en la migración internacional. Y nosotros sugerimos que la facilitación, el control y el rescate sean tratados como diferentes sub-categorías dentro de la industria migratoria (GAMMELTOFT-HANSEN e SORENSEN, 2014, p. 9).

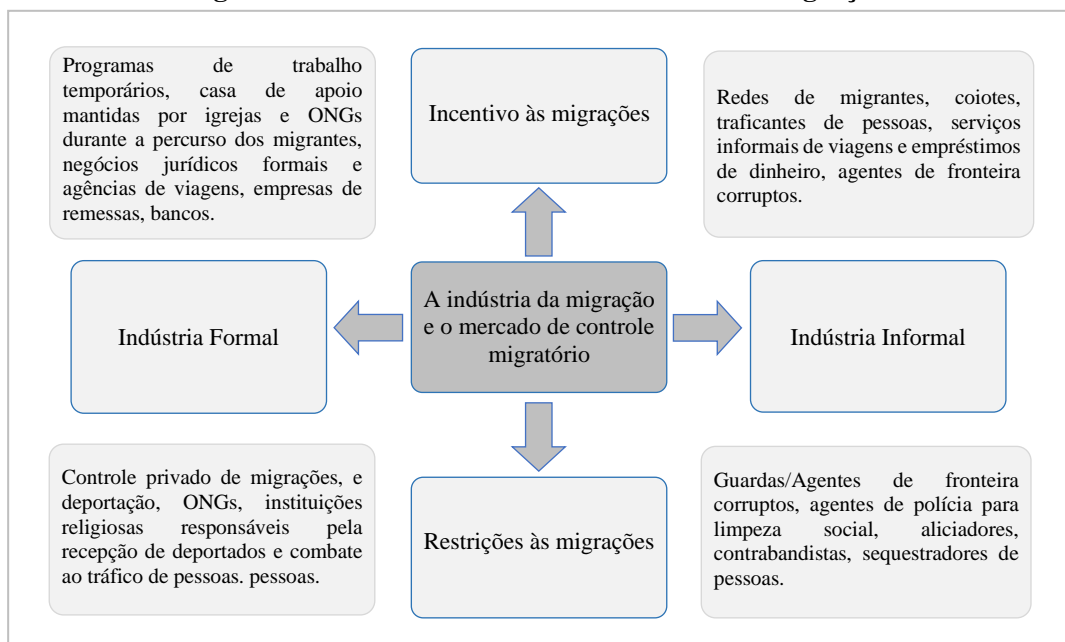
Assim sendo, a indústria da migração e o mercado da migração, tem desempenhado um papel central e crescente de facilitação, controle e resgate dos movimentos migratórios. Em primeiro lugar reflete o rol de atores especialmente motivados pelo lucro que permeiam atividades relacionadas com a mobilidade humana, em segundo compreende o modo que a mobilidade humana está sujeita ao gradual processo de mercantilização (BETTS, 2013, p. 45).

Conforme expõem Cranston, Schapendonk e Spaan (2018):

As condições prévias para a mercantilização das migrações advém do neoliberalismo, ao incrementar o livre comércio de serviços e a estrutura de governança pública que prioriza a abertura de negócios privados ao terceirizar funções de gestão e controle de migração, antes públicas” (CRANSTON; SCHAPENDONK; SPAAN, 2018, p. 546).

O paradigma neoliberal tende a uma constante terceirização e privatização dos serviços públicos, aliados a complexa legislação migratória, barreiras às migrações legais e as restrições das políticas de refúgios, alimentam as agências facilitadoras de migrações legais e os traficantes de pessoas (SORENSEN, 2017). O modelo a seguir permite visualizar o leque dos principais atores que integram a indústria das migrações:

**Figura 03 - Modelo de análise da Indústria da Migração.**



Fonte: Adaptado de Sorensen (2013).

Moreira (2016, p. 89) aborda a interação e interdependência resultante das conexões entre migrantes, redes sociais e institucionais, e atores especializados em corretagem. Diante dos aportes, é possível categorizar o conceito de indústria da migração de forma tipológica, em razão da multiplicidade de atores e a infraestrutura, conforme Moreira (2016), a partir de Hernández León (2013), Gammeltoft-Hansen (2013) e Betts (2013) constrói um esquema que intercruza as fases e os atores da indústria migratória:

**Tabela 07 - Indústria da Migração.**

		FASES		
		FACILITAÇÃO	CONTROLE	RESGATE
ATORES	- Estado;	- Estado;	- Estado;	- Estado;
	- Rede de Migrantes;	- Empresas privadas/transnacionais;	- Empresas privadas/transnacionais;	- Agencias internacionais;
	- Contrabandistas;	- Centro de detenção;	- Centro de detenção;	- ONGs;
	- Recrutadores;	- Regressos forçados;	- Regressos forçados;	- Universidades;
	- Transportadores Informais;	- Terceirizados.	- Terceirizados.	- Movimentos Sociais;
	- Agiotas;			- Organizações religiosas;
	- Prestadores de documentos falsos;			- Rede de migrantes;
	- Agências de viagens.			- Centros de Informação de Filantropia, Projetos Sociais.

*Fonte: Adaptado de Moreira (2016).*

*Dados Organizados pela Autora.*

O quadro proposto não é exaustivo e nem delimita sumariamente a atuação dos atores, que em maior ou menor grau estão envolvidos ao mesmo tempo nas fases da indústria. O Estado passa então a compor a indústria das migrações, diferente dos estudos anteriores, em que os Estados/Governos apenas se relacionavam com a indústria, sendo considerados atores proativos.

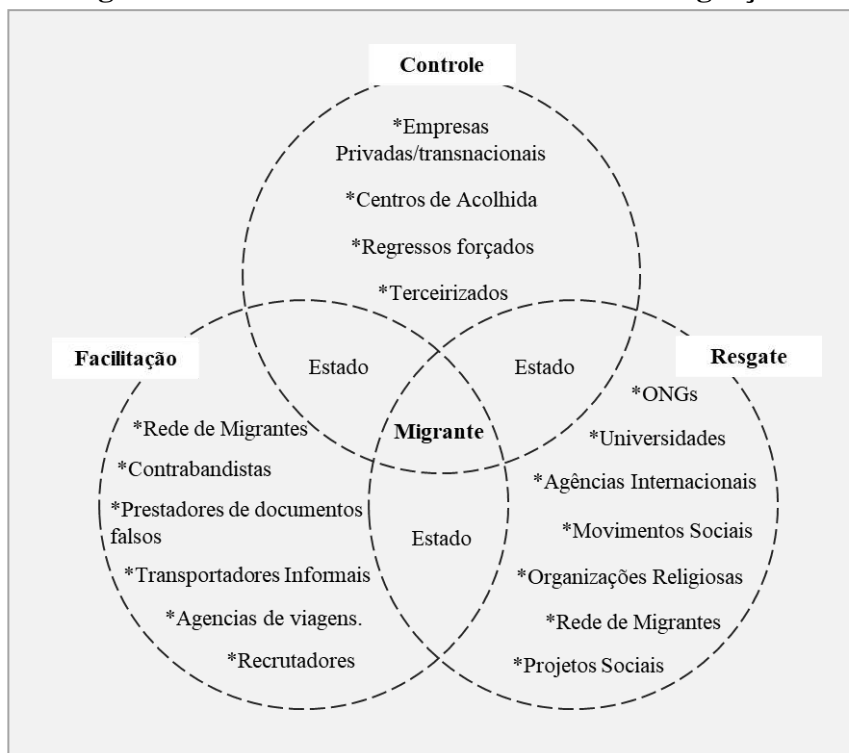
Os arranjos entre os atores estatais e não estatais, elucidada várias perspectivas, quais sejam, o Estado financia a indústria migratória com interesse, ao delegar as atividades a terceiros não diminui o seu poder, uma vez que é assegurada sua competência em controlar a gestão dos movimentos migratórios. Por outro prisma, permite compreender a influência da indústria da migração sobre a governança migratória e como essas condutas evidenciam a reestruturação das redes de ações estatais na transformação da dinâmica nas relações desses atores (BASSI, 2015, p. 4).

No contexto dos atores e atividades que integram a indústria migratória, esses podem variar historicamente em função das políticas de imigração e emigração, condições sociais e econômicas dos países de origem e receptores dos movimentos migratórios, a demanda de

trabalhadores, a seletividade e tamanho da população imigrante no lugar de destino (HERNÁNDEZ LEÓN, 2008, 2017).

Compreende-se que a indústria migratória se desenvolve a partir de um eixo primordial, qual seja, a dinâmica dos movimentos migratórios, o migrante então é a razão de ser desse comércio, ator que demanda os mais diversos bens e serviços, na esfera pública ou privada. Uma composição que melhor elucida as relações entre os atores e fases da indústria pode ser visto a seguir:

**Figura 04 – Fases e Atores da Indústria da Migração.**



*Fonte: Elaboração própria a partir de Sorensen (2013), Gammeltoft-Hansen (2013) e Moreira (2016).*

O esquema tripartite tem na centralidade do migrante o ator chave que dinamiza a ‘máquina’ da indústria das migrações, simboliza a relação de interdependência do binômio indústria-migração. As fases se mostram interconectadas e interligadas, os seus limites são flexíveis e não determinados, o Estado tem participação efetiva permeando a interseção dos três planos de ação.

Por força de guerras, questões ambientais, fome, violência, perseguições e outras mazelas que têm ocasionado diversos deslocamentos migratórios, as necessidades dos estranhos (BAUMAN, 2017) que desejam transpor as fronteiras nacionais, faz emergir demandas à

indústria das migrações, que se desenvolve e ganha novos traços, no mosaico de fases, instituições e indivíduos. Ao seu tempo, a indústria tem seu rol de atores acrescidos e/ou modificados, que assumem maior ou menor grau de importância, circunscrita por formas de gestão migratória.

Em consonância às ideias de Hernández-León (2008, 2017), no sentido das formas de manifestação da indústria das migrações, e considerando as suas condicionantes, observa-se que a complexa atuação dessa indústria tem por lastro as peculiaridades das modalidades de governança migratória discutida no primeiro capítulo da pesquisa.

A posição do Governo do Brasil em vista das migrações venezuelanas é significativa, a Operação Acolhida como resposta federalizada a partir de 2018, foi estabelecida no decurso dos movimentos migratórios e se incorporou a indústria das migrações em desenvolvimento desde 2015. A Operação Acolhida, como ação emergencial institucionalizada, tem características singulares, centralizada pelo Ministério da Defesa e conjunto das Forças Armadas, é uma miscelânea de contornos dicotômicos de securitização e humanitarismo.

Em compêndio, ante a resumida contribuição teórica em subsídio as noções elementares acerca do conceito de indústria das migrações, fundamentados nos estudos expostos, torna-se igualmente importante examinar alguns aspectos da indústria das migrações em Roraima, tarefa a cargo da próxima seção.

## **2.2 A migração venezuelana e a indústria das migrações em Roraima**

A dinâmica migratória venezuelana em Boa Vista-RR teve como efeito o surgimento de uma indústria da migração no Estado. Em meados de 2017 observa-se a implantação de escritórios de agências internacionais, centros de referência, abrigos, empresas prestadoras de serviços, coordenadas pelas das forças armadas na assunção dos abrigos (VASCONCELOS e SANTOS, 2019).

Com cerne nos estudos abordados previamente, e levando em conta a situação das migrações a partir de Roraima, é notório que o Estado Nacional, o Governo Central, mediante o Poder Executivo Federal é o ator mais proeminente frente às migrações venezuelanas. Sobretudo ao exercer a governabilidade da ação pública no enlace da condução da Operação Acolhida, por meio do financiamento da infraestrutura física, permeada pela infraestrutura simbólica das Forças Armadas, na gestão da Força Tarefa de Logística Humanitária em face das migrações.

O Governo Federal por meio das Forças Armadas é o grande contratante de inúmeros bens e serviços financiados por recursos públicos, que possibilita a existência e manutenção da Operação Acolhida. O acolhimento, a gerência dos abrigos, e a interiorização dar-se mediante parcerias com ONGs e as organizações internacionais, mormente a ACNUR e OIM, e ainda com entidades da sociedade civil, sob o qual estão hierarquicamente subordinados e submetidos ao poder de decisão do Estado.

A Operação Acolhida compreende um mosaico de instituições que se entrelaçam, atuando nas fases de controle, resgate e facilitação das migrações venezuelanas, compondo o que Secchi (2014, p.3) denomina como gestão multicêntrica, na qual considera como protagonistas no estabelecimento das políticas públicas, além do próprio agente estatal, outros atores, tais como, organizações não governamentais, se junta a essa abordagem as teorias da governança pública e das redes de políticas públicas (*policy networks*).

Apesar dos interesses de ordem social e econômica, as ações políticas ocorrem no contexto do aparato estatal, com influência em iniciativas e decisões de diferentes origens, de certo que há interação do Estado e sociedade numa relação horizontal, ainda que conflituosa, para tratar demandas de natureza pública (SECCHI, 2014, p.3). O quadro abaixo demonstra a estrutura de governança da Operação Acolhida<sup>58</sup>.

**Figura 05 -Estrutura de Governança da Operação Acolhida.**

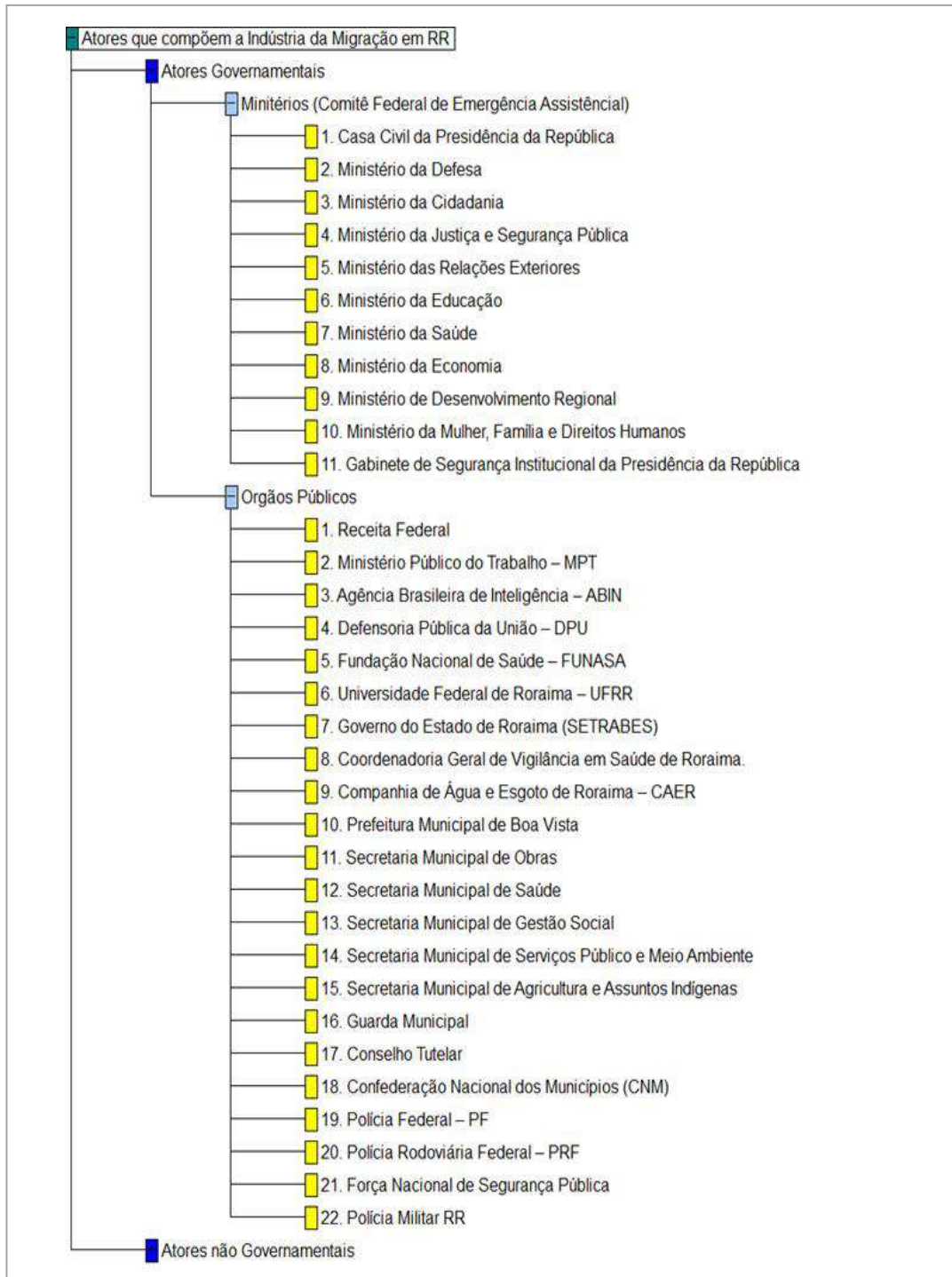


Fonte: Brasil (2022).

58 Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em 18/02/2022.

Em decorrência da estrutura apresentada é possível expandir especificidades dos atores participantes, em termos de categorias, subcategorias e características comuns. As estruturas arborescentes, elaboradas por meio do software MACBETH (BANA E COSTA; VANSNICK, 1995) demonstram as estruturas do setor governamental e não governamental.

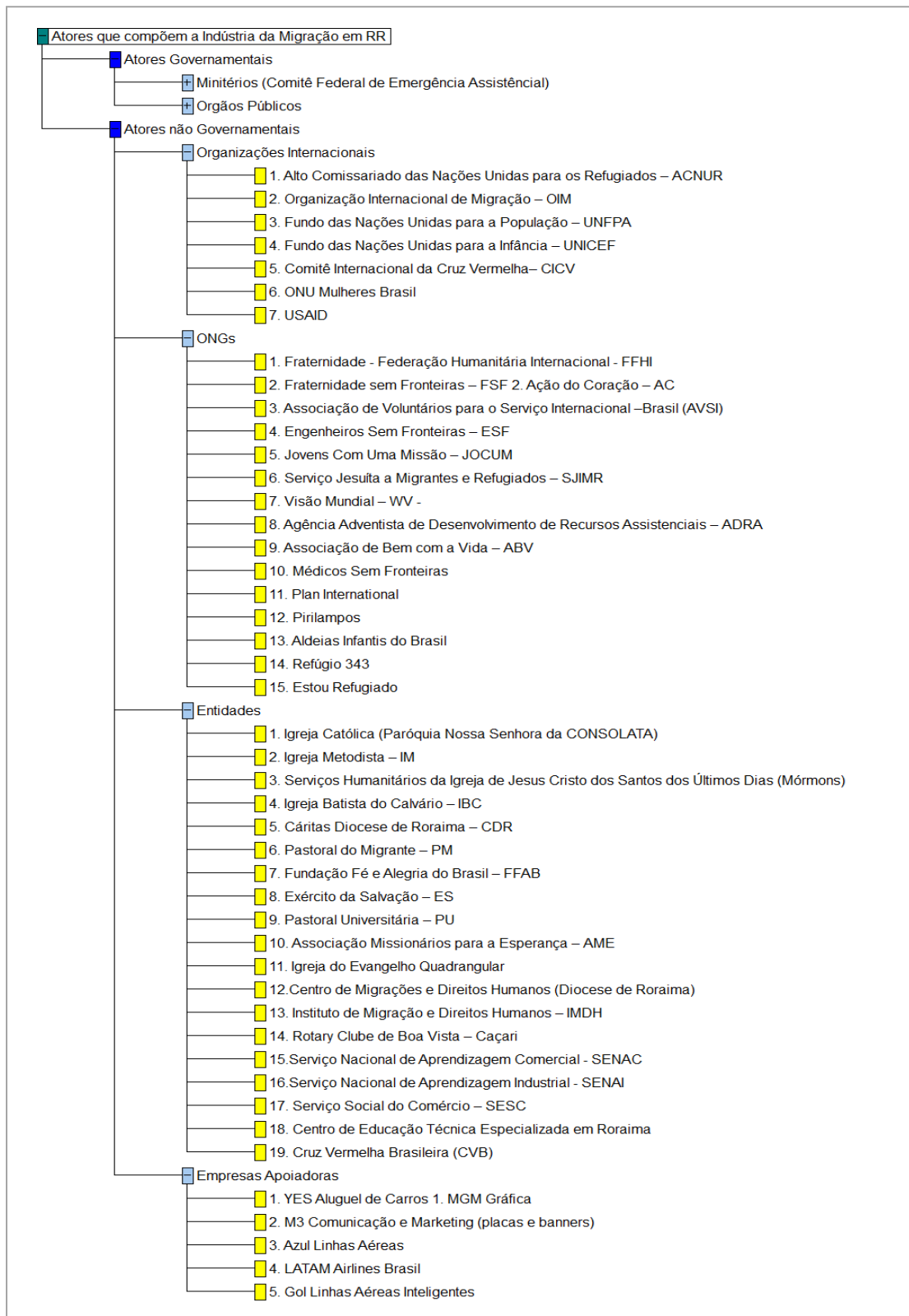
**Figura 06 - Rede de atores governamentais que atuam na Operação Acolhida.**



Fonte: Adaptado de Costa (2020).



**Figura 07- Rede de atores não governamentais que atuam na Operação Acolhida.**



Fonte: Adaptado de Costa (2020)

As estruturas arborescentes lista 79 organizações<sup>59</sup> que executam atividades nas ações humanitárias e emergências no âmbito da Operação Acolhida, algumas atuam com o início das migrações desde de 2015, outras passaram a integrar o rol da Operação a partir de 2018.

As ‘oportunidades de negócios’, seja com vista ao lucro, a captação de recursos, ou o capital social, circunscreve o itinerário migratório, desde origem até o destino pretendido (LEITE, 1996). Na alçada da Operação Acolhida se alinha aos eixos de controle de fronteira, acolhimento e interiorização dos migrantes e refugiados para outros Estados da Federação, mas também abrange àqueles espaços que contornam as instituições, e atuam à margem estreita da ilegalidade.

O objetivo aqui é apontar alguns nichos da indústria, de forma a demonstrar as variedades de ‘negócios’ que orbitam ao redor dos movimentos migratórios. Portanto, há atores participantes da indústria que não são visíveis ou facilmente detectados, pois atuam na clandestinidade, por sua vez os montantes movimentados são desconhecidos, nem por isso deve se desprezar a existência desse limbo da indústria da migração.

Em Roraima, um desses exemplos são os *trocheros*<sup>60</sup> “[...] *la persona que burla los controles oficiales implementados, cobra y guía a quienes transiten estos pasos llamados trochas o caminos verdes*” (VELÁSQUEZ, 2021. p. 56), constituem redes ilegais, assim como os “coiotes” já identificados na facilitação da mobilidade de migrantes venezuelanos (NIÑO, 2020).

As *trochas* são rotas controladas por milícias, especializadas em contrabandear migrantes (OLIVEIRA, 2021), trilhas abertas por dentro da vegetação e pastagens por quais os migrantes que desejam sair da Venezuela são submetidos a riscos para ingressar no Brasil (BRASIL, 2021).

Na saga da travessia da cidade de Santa Helena de Uairén até Pacaraima, o transeunte disposto a romper a linha da fronteira deve desembolsar cerca de R\$ 80,00 para transporte de carro até a comunidade indígena de *San Antonio*, mais R\$ 60,00 para ultrapassá-la, por motocicleta o custo sobe para R\$ 190,00 no destino mais próximo das ‘trochas’ em Pacaraima,

---

<sup>59</sup> Há mais organizações que atuam na Operação Acolhida, computa-se 118, mas por questão de importância só foram consideradas as principais organizações, o rol de entidades pode ser observada no portal da Operação Acolhida, disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em 18/02/2022.

<sup>60</sup> Diversas matérias de imprensa fazem referência as “trochas” na fronteira entre Brasil e Venezuela, segue um breve recorte. <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/03/08/na-clandestinidade-venezuelanos-enfrentam-horas-de-caminhada-e-extorsao-ao-cruzar-para-o-brasil.ghtml>; <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/07/25/venezuelanos-passam-noite-nas-ruas-e-enfrentam-longas-filas-por-regularizacao-no-brasil-desastoso.ghtml>; <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/05/08/criancas-venezuelanas-se-arriscam-a-cruzar-rotas-ilegais-para-estudar-no-brasil.ghtml>. Acesso em 16/06/2021.

segundo Mello (2021). Valores altos, considerando poucos recursos disponíveis aos migrantes em situação precária.

A fronteira entre as cidades gêmeas é muito fluída, não há obstáculos naturais que impeçam a livre circulação das pessoas, é possível percorrer certa distância sem que haja fiscalização ou restrição.

**Figura 08 - Trilha que contorna a fronteira Brasil x Venezuela.**



*Fonte: GEIFRON/Acervo fotográfico do autor.  
Dados organizados pelo autor em atividade de campo, 2021.*

A linha imaginária entre os países é bem movimentada, pessoas que chegam e partem, muitos trazendo bagagens para iniciar os protocolos humanitários junto ao Posto de Triagem em Pacaraima-PTRIG, outros transportando alimentos e remédios para a Venezuela. A transposição de migrantes indocumentados por *trochas*, em alguns casos tende a ocorrer e se intensificar quando há o tolhimento da circulação das pessoas pela fronteira, a exemplo das



medidas restritivas no ápice da pandemia de Covid-19<sup>61</sup>. Ou ainda, quando os migrantes não desejam aguardar por dias nas ruas de Pacaraima para a regularização documental.

**Figura 09 - Concentração de motociclistas próximos as ‘trochas’.**



*Fonte: GEIFRON/Acervo fotográfico do autor.  
Dados organizados pelo autor em atividade de campo, 2021.*

Os registros foram feitos a poucas centenas de metros da fronteira entre a Venezuela e o Brasil, bem próximo a guarnições da Força Nacional Venezuelana e do Exército Brasileiro, ainda que os operadores da *trochas* sejam negócios ‘bastardos’ na concepção de Hernández León (2012), caminham na visão das autoridades fronteiriças, são, portanto, socialmente aceitos. Se antes, preponderantemente atuavam no comércio formiga, como bem descreve Ferreira (2015), agora expandem as alternativas de serviços de transporte de pessoas, muitas vezes submetendo os migrantes a exploração.

O migrante que se estabilizar na fronteira, em Boa Vista, ou em outro Estado, e consegue ter posse de recursos econômicos, tende a encaminhar aos familiares na Venezuela

---

<sup>61</sup> A Portaria nº 120, publicada no DOU em 18/03/2020, Edição 53, Seção 1, página 1, dispôs sobre a restrição a entrada por 15 dias de migrantes oriundo da Venezuela. No mesmo ano, outras Portarias, tais como, 125, 132, 133, 152, 615, 655, dispõem sobre medidas restritivas de entrada no Brasil de pessoas de outros países em razão da COVID-19.

algum dinheiro ou produtos e alimentos básicos, no primeiro caso ele pode usar serviços formais de bancos ou empresas com autorização, ou ainda encaminhar por meios eletrônicos de atravessadores de remessas, de qualquer modo se paga uma taxa por transferência. No segundo, ele está sujeito ao pagamento de transporte até a Venezuela.

Em pesquisa rápida na rede mundial de computadores em plataformas de relacionamentos, é possível colher algumas propagandas que oferecem serviços de transferência de remessas:

**Figura 10 - Exemplos de operadores de transferência de remessas monetárias entre Brasil e Venezuela.**

Fonte: Rede Mundial de Computadores.

Dados adaptados e organizados pelo autor em pesquisa exploratória, 2021.

Considerando que os movimentos migratórios venezuelanos em sua essência têm razões econômicas, a necessidade de envio de recursos monetários ou produtos de primeira necessidade, como remédios e alimentos às famílias no país de origem é uma prática constante. As remessas constituem um importante meio de ajuda que ameniza as condições de vulnerabilidade na Venezuela, mas que tem um elevado custo humano, uma vez que, o migrante muitas vezes está submetido ao trabalho informal, ou quando formal executa atividades aquém da sua qualificação. Para o extremo, há situações no Brasil já identificadas de trabalho exploração de trabalho degradante e análogo à escravidão aos venezuelanos<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Informação disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/venezuelanos- Sofrem-abusos-em-empregos-ofertados-por-programa-de-interiorizacao.shtml>. Acesso em 08/05/2022.

Essa dualidade do migrante venezuelano, se junta a outras migrações internacionais no Brasil também presentes no contexto da Amazônia brasileira, a produção de remessas é uma das características do itinerário migratório, como bem observa Oliveira (2016) ao discutir os movimentos migratórios de trabalhadoras na região:

O envio das remessas representa a extensão das responsabilidades assumidas pelas trabalhadoras migrantes que deixam nas sociedades de origem parte da família que depende direta e indiretamente do trabalho destas mulheres. A obrigatoriedade do envio das remessas funciona também como uma forma de contenção da tensão permanente a que são submetidas as migrantes na condição de trabalhadoras internacionais inseridas no mercado formal e informal do trabalho. Mediante a eminência do retorno fracassado ou a oposição às condições de exploração da força trabalho a que são submetidas, as mulheres recordam-se da obrigatoriedade do envio permanente das remessas (OLIVEIRA, 2016, p. 163).

Ao analisar os dados da Fundo de Internacional de Desenvolvimento Agrícola-FIDA (2017)<sup>63</sup>, sobre os números da economia das remessas que giram em torno de 500 bilhões de dólares, Oliveira (2019) salienta que a elevada representatividade das remessas enviadas aos países de origem dos migrantes, tem impacto em até 50% ou mais na renda das famílias nos países de origem.

De igual, forma mesmo que em termos mensais as remessas sejam de US\$ 200 a US\$ 300 e aparentemente correspondam a baixa incidência em termo da economia mundial, em termos de ganhos do trabalhador migrante, estimados em US\$ 3 trilhões anuais, causa elevados impactos nas economias dos países receptores dos migrantes. Assim, além do ganho da força de trabalho do migrante, os países receptores também obtêm lucros financeiros, ao considerar que os custos de envio das remessas giram em torno de 10 a 40% das remessas individuais<sup>64</sup>.

O documento do FIDA (2017, p. 33) aborda ainda que os operadores de transferência de dinheiro, incluindo operadores tradicionais, bancos, redes postais, métodos não oficiais, canais híbridos e múltiplos, operadores de telefonia móvel, tem crescido de forma drástica atingindo cerca de 3.000 em todo o mundo.

O documento do FIDA aborda dados entre 2006 a 2016, e não reflete o impacto dos movimentos migratórios da Venezuela, mas destaca a economia das remessas de migrantes. E apesar da ausência recente de pesquisas sobre o tema das remessas como resultados das migrações venezuelanas, é oportuno dizer que essa economia é plena no Brasil.

---

<sup>63</sup> Informações constam no documento *Envia dinero a casa: contribuir a los ODS, familia por familia*, disponível em <https://www.ifad.org/es/web/knowledge/-/publication/sending-money-home-contributing-to-the-sdgs-one-family-at-a-time>. Acesso em 08/05/2022.

<sup>64</sup> Informações disponível em <https://amazonasatual.com.br/a-economia-das-remessas/>. Acesso em 08/05/2022.

No ano de 2019, as remessas recebidas pelos países da América Latina e Caribe atingiram as cifras aproximadas de 93,7 milhões de dólares que geram benefícios e contribuem para o financiamento com gastos de manutenção, saúde, educação, entre outros (CEMLA, 2021). Considerando a crescente migração Venezuela na região, as remessas tem um resultado positivo nas condições de vida dos receptores (CEMLA, 2021).

Segundo The Dialogue (2020, p. 9) a dinâmica das remessas para a Venezuela são uma importante *commodity*, tanto quanto a maior fonte de receita do país advinda do petróleo. Estimativas apontam que os recursos enviados atinjam 2 milhões de famílias receptoras. Assim, pode-se dizer que as remessas são importantes meios de expansão da indústria da migração.

As condições dos venezuelanos que entram no Brasil em busca de refúgio ou residência temporária, o que lhe garante acesso a direitos básicos, mas até o protocolo de concessão de documentação o migrante venezuelano passa por dificuldades. Com a reabertura da fronteira em 2021, a demanda no PTRIG aumentou significativamente, de modo que a estrutura da Operação Acolhida não comportou o atendimento rápido e pleno dos migrantes.

Ao aguarda do lado de fora do complexo do PTRIG, os venezuelanos são submetidos a privações, durante o dia disputam um lugar a sombra, com pouco acesso ao desfruto de higiene pessoal, ou algum conformo que refrigere o corpo já cansado da longa viagem até o Brasil.

No período da noite, muitos encontram lugar para dormir no saguão de atendimento do PTRIG, outros, porém, ou ficam nas ruas de Pacaraima embaixo de marquises, ou caso tenham alguma disponibilidade de dinheiro podem pagar por alojamento. Identificou-se próximo a rodoviária de Pacaraima, um espaço de ocupação por migrantes em que se cobra R\$ 15,00 por pessoa para pernoite, o ‘administrador’ nos revelou sem qualquer constrangimento que no local ainda é possível inclusive lavar roupas. Ao aproximar o entardecer se observou algumas pessoas que chegavam ao local.

Na outra ponta do universo da indústria das migrações, têm-se as organizações internacionais, assim como instituições da sociedade civil atuam em parceria com a Operação Acolhida, por não terem caráter público e não dispor de recursos públicos como forma de financiamento, não são obrigadas a prestar contas nos moldes da Lei de Acesso à Informação, ainda que atuem no espaço da ação pública da Operação Acolhida.

Esse fato constitui um grande embaraço ao Controle Social, pois inviabiliza maior transparência das atividades dessas organizações, não permitindo uma avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de seu desempenho. Considerando, especificamente os orçamentos das Organizações Internacionais, de grande monta, torna a situação ainda mais desafiadora.

Essas organizações que atuam no âmbito da ajuda humanitária e emergências em Roraima, embora não visem o lucro econômico, conforme a conceituação clássica de indústria da migração, todavia, para fazer frente as suas ações carecem de receitas, sem necessariamente precisar de superávit orçamentário. A equação é possível mediante as doações por pessoas físicas e jurídicas, o que confere dinâmicas econômicas diretas e indiretamente relacionadas às atividades das migrações no Estado de Roraima.

A facilitação, controle, resgate/acolhimento e assistência aos migrantes, na alçada da infraestrutura humanitária faz circular uma gama considerável de recursos humanos, institucionais, econômicos e não econômicos, que não seria possível de existir sem a demanda por ações aos migrantes, nunca lógica de fácil compreensão “[...] *los distintos actores desarrollan un interés muy importante y muy fuerte que la migración continúe, que la migración no se acabe, si se acaba la migración se acaba el negocio*” (RUBEN..., 2013).

Torna-se importante frisar a necessidade de acolhimento aos migrantes, por outro lado, o âmbito das ações humanitárias mostra-se um espaço de disputa, que envolve recursos e capacidades, os quais se estabelecem marcadores de poder e autoridade (MOULIN, 2020, p. 36).

Portanto, é conveniente sublinhar uma prévia da dinâmica por trás dos recursos, ainda que seja uma “caixa preta” a ser desvendada, ou como sinaliza Sorensen e Gammeltoft-Hansen (2014, p. 3): “*Es difícil determinar el valor exacto de la industria migratoria y con frecuencia es difícil seguirle la pista al dinero.*”

A grandeza dos recursos e capacidades envolvidos nessa indústria é percebida em nível não estatal, sem pretensão de exaurir a dinâmica do orçamento dessas organizações, pode-se refletir sobre algumas informações da mais visível organização que atua na ‘causa’ humanitária, o ACNUR. Em 2020 a agência estava presente em 135 países e contava com 17 mil funcionários<sup>65</sup>, seu orçamento em 2020 era de U\$ 9,1 bilhões, sendo que 7% foi destinado as América, em torno de U\$ 612 milhões<sup>66</sup>.

Esse aparato permite que a agência ofereça ajuda humanitária em qualquer parte do mundo em até 72 horas. No mesmo naipe, as despesas com as operações da agência no Brasil em 2019 somam R\$ 90.233.464,92, cerca de 95% foram com ajuda humanitária enquanto que 5% com despesas administrativas (ACNUR-BRASIL, 2019).

---

<sup>65</sup> Informações disponíveis no sítio, <https://www.acnur.org/portugues/70anos/>. Acesso em 18/02/2022.

<sup>66</sup> Informações disponíveis no sítio, <https://reporting.unhcr.org/budget-expenditure?year=2020>. Acesso em 18/02/2022.



No Brasil a população de interesse do ACNUR entre 2018 e 2019 cresceu 78%, passando de 203.790 para 363.683, a parcela mais significativa do ‘público alvo’ são de pessoas advindas da Venezuela. A maior parte desse montante é resultado de doações voluntárias, que inclui Governos, Fundos do ACNUR, Organizações Intergovernamentais, Doações do Setor Privado e Organizações da ONU (ACNUR-BRASIL, 2019).

Em 2021, por meio do Decreto Legislativo nº 08/2021 foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro o Acordo entre o Brasil e o ACNUR para estabelecimento e funcionamento do escritório da agência no país, documento assinado em 2018. Dentre os diversos trechos do referido acordo, chama a atenção o Artigo X - Funcionários do ACNUR:

1. O Representante e Representante Adjunto do ACNUR, bem com seus cônjuges e familiares, enquanto permanecerem no país, desde que não sejam nacionais do país anfitrião ou nele tenham residência permanente, gozarão dos privilégios e imunidades, isenções e facilidades normalmente concedidas ao pessoal diplomático. Com este objetivo, o Ministério das Relações Exteriores incluirá seus nomes na lista do pessoal diplomático.
2. Os funcionários do ACNUR gozarão das seguintes facilidades, privilégios e imunidades:
  - a) imunidade de processo judicial com relação às palavras ditas ou escritas e todos os atos realizados no exercício oficial de suas funções [...]
  - b) isenção de impostos sobre os salários e toda a remuneração recebida do ACNUR [...]
  - c) isenção de toda obrigação de serviço militar ou qualquer outro serviço obrigatório;
  - d) concessão e emissão imediata, sem custo, de vistos, licenças ou autorizações [...]

Não há dúvidas que ao ACNUR é conferido toda sorte de ‘facilidades, privilégios e imunidades’ para atuação na causa humanitária, e grande é a sua influência exercida na governança migratória. Por isso mesmo, o ACNUR é um direcionador de protocolos internacionais de gestão humanitária, que em certa medida restringe a atuação das organizações estatais e não estatais (VASCONCELOS, 2021, p. 194-195).

Em nível global uma grande parcela dos recursos do orçamento da Agência advém de doações voluntárias, aproximadamente 97%, o que confere uma dependência de doações para o financiamento nas ações da Agência junto aos refugiados<sup>67</sup>. Logo, é preciso trazer um breve aporte sobre a forma de arregimentação desses recursos. O propósito dessa reflexão não é deslegitimar a razão de ser das diversas entidades que atuam na causa humanitária, não se trata

---

<sup>67</sup> Informação disponível em <https://www.acnur.org/portugues/transparencia-e-prestacao-de-contas>. Acesso em 20/07/2022.

que questionar o mérito de suas filosofias, não pesam questionamentos quanto as missões das organizações, muito menos quanto ao real destino dos recursos econômicos.

A intenção é trazer a luz como as atuações dessas organizações são plenamente alinhadas às técnicas mercadológicas. As organizações internacionais se aproximam de práticas concernentes a empresas privadas, quanto as ONGs há certa dificuldade de identificar a fronteira entre o propósito de fins não lucrativos e as práticas de corporações privadas (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 38-235).

As necessidades de financiamento em prol do migrante são muitas vezes descontextualizadas das razões que deram causas aos movimentos migratórios. Em que pese às atuações das organizações que não visam o lucro, elas são fundamentais para a continuidade da indústria da migração.

O marketing digital tem papel importante na dinâmica de doações à ajuda humanitária. São comuns propagandas humanitárias, cujos personagens são pessoas, geralmente mulheres e crianças postas em situação frágil, acompanhadas de frases de impacto do estilo “com apenas 1 real por dia, 30 reais por mês você ajuda o refugiado, doe agora”.

Ao acessar um sítio de um grande organismo internacional que atua na questão dos refugiados, imediatamente o anúncio alcança a tela do celular ou computador, e apesar de descartado, persistir em surgir constantemente. Nos meios digitais, os algoritmos dos pedidos de doações humanitárias, se assemelham em muito aos mecanismos das propagandas de produtos oferecidos no comércio eletrônico.

No meio televisivo, a situação torna-se mais dramática, em que se acrescenta música de fundo, e um narrador com voz suave e pausada, ao mesmo tempo são mostradas as atividades de um profissional humanitário frente a um cenário caótico.

São anúncios construídos e editados com o propósito de sensibilizar o receptor da mensagem. A propaganda apela para o sentimentalismo e incita à colaboração (GONÇALVES, 2020), invariavelmente nos compelem a contribuir, afinal a quantia solicitada está ao alcance fácil, um valor aparentemente irrisório, por que então não doar?

O profissionalismo humanitário cria uma função específica em busca de doações, para captar recursos, os deveres e responsabilidades para o desempenho das atividades incluem apoio em propostas de doadores para arrecadação de fundos, manter os doadores, agendar reuniões com doadores por telefone e e-mail, entre outros (ACNUR, 2021, p. 2), para conquistar e fidelizar o ‘cliente’, características plenamente alinhadas com a lógica empresarial.

Ainda nessa linha, cabe uma breve abordagem de como as migrações venezuelanas em Roraima incrementam atividades e orçamentos das organizações que atuam na gestão dos abrigos, em parceria com a Operação Acolhida. É o caso da Associação Voluntários para o Serviço Internacional no Brasil-AVSI-Brasil, importante organização colaboradora da Operação, que desenvolve diversos projetos na Sociedade e na questão migratória em Roraima.

A partir dos Balanços Sociais e Balanços Auditados da AVSI nos anos de 2018, 2019 e 2020<sup>68</sup>, se evidencia que em 2017 as migrações não eram foco da AVSI-Brasil, apenas figurava como projeto em perspectiva, e sequer havia previsão de receitas para as ações em Roraima. Já em 2018 a Associação passa a atuar na gestão de 04 dos 12 abrigos existentes em Roraima, no mesmo ano a receita financeira para o Estado de RR foi de 5%, de um orçamento de ‘investimento social’ de R\$ 37,5 milhões. Até então Roraima em termos de destinação de receita era o penúltimo entre as 08 unidades federativas de atuação da AVSI, ficando apenas atrás do Estado do Ceará, considerando a relação investimento-receita.

No ano de 2019, Roraima passa a receber 18,51% do ‘investimento social’ diante das receitas totais de 43,3 milhões da AVSI, ao mesmo tempo em que passa a gerir 06 abrigos no Estado e inicia 04 projetos na temática das migrações.

Em 2020 a Associação passa a gerir 09 centros de acolhida em Boa Vista e Pacaraima, além de ações de interiorização de migrantes. O ‘orçamento social’ da AVSI alcança R\$ 54,1 milhões, para esse ano não constam informações sobre a distribuição do orçamento por Estados da Federação.

Em Roraima no ano de 2022 houve redução dos números de abrigos para 09, até início de abril de 2022 a AVSI era responsável pela coordenação de 5 desses abrigos, 1 em Pacaraima e 4 em Boa Vista. A dinâmica das estruturas de abrigo é uma constante, com fechamentos e aberturas, mudanças e junção de migrantes, o que revela o caráter de provisoriedade desses espaços. O perfil dos abrigos é visto a seguir:

**Tabela 08- Perfil dos Abrigos de Migrantes/Refugiados em Roraima até março de 2022.**

Ordem	Abrigos	Coordenação	Local	Perfil	Abrigados
01	13 de setembro	FSF	Boa Vista	Misto	438
02	Jardim Floresta	ACNUR	Boa Vista	Indígena	425
03	Pricumã	FSF	Boa Vista	Misto	878
04	Rondon 1	AVSI	Boa Vista	Misto	1.963

<sup>68</sup> Informações disponíveis em <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21/02/2022.

05	Rondon 2	AVSI	Boa Vista	Misto	271
06	Rondon 5	AVSI	Boa Vista	Misto	702
07	Waraotuma a Tuaranoko	AVSI	Boa Vista	Indígena	1.011
08	BV-8	AVSI	Pacaraima	Misto	751
09	Janakoida	ACNUR	Pacaraima	Indígena	354
<b>TOTAL</b>					<b>6.793</b>

Fonte: ACNUR/Brasil<sup>69</sup>.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Ainda quando a AVSI, outro ponto a se frisar é a importância que a Conta de Empenhos de Projetos<sup>70</sup> assume no período de 2018 a 2020, configurando uma gradativa ascensão, o demonstrativo a seguir elucidado o aporte de Empenho de Projetos relativo à Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos, numa análise horizontal tem-se:

**Tabela 09 - Empenho de Projeto de Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos e Montantes Financeiros da AVSI em 2018, 2019 e 2020 (R\$).**

Item	Ano/Valores e Percentual					
	2018	AH (%)	2019	AH (%)	2020	AH (%)
Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos	189.012	-	258.173	37%	4.705.718	1.723%
Total do Empenho de Projetos	2.394.634	-	3.227.173	35%	10.364.647	221%
Total do Passivo Circulante	7.486.201	-	8.614.240	15%	14.796.848	72%
Total da Receita	37.500.000	-	43.300.000	15%	54.100.000	25%

Fonte: Balanços Sociais e Balanços Auditados entre 2018 e 2020 AVSI-Brasil.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Observa-se um grande crescimento dos Empenhos de Projetos no interregno de 2018 a 2020, alcançando em 2020 um acréscimo de 1.723% em relação a 2019. De igual modo, houve uma ampliação da conta Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos com relação ao total do Passivo Circulante<sup>71</sup> nos anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente, 2,5%, 3% e 31,8%.

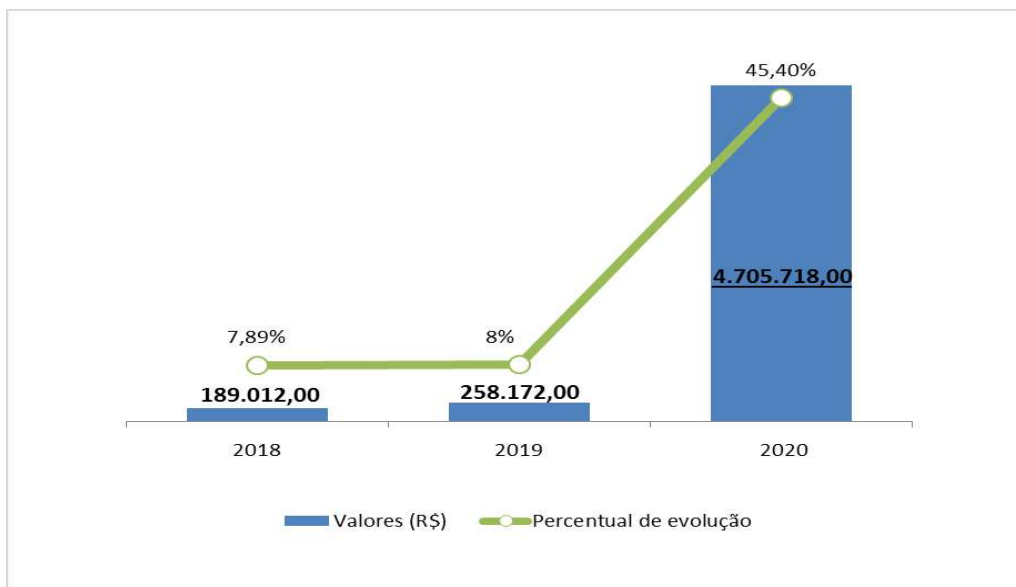
<sup>69</sup> Disponível em <https://bit.ly/abrigosroraima>. Acesso em 07/05/2022.

<sup>70</sup> Representam os recursos recebidos por meio de Convênios e que ainda não foram executados nos projetos (AVSI-Brasil, 2020). Disponível em <https://www.avsibrasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21/02/2022.

<sup>71</sup> A equação fundamental da Ciência Contábil determina que o patrimônio total de uma organização se representa pela fórmula,  $A = P + PL$ , assim, o Ativo (Bens e Direitos) é a soma dos Passivos (Obrigações) com o Patrimônio Líquido. O Passivo Circulante é um grupo de contas do Passivo que representa as obrigações realizáveis no prazo de 12 meses. Para a análise dos Balanços da AVSI, as contas de empenho com gestão de abrigos compõem o subgrupo Empenho de Projetos do grupo do Passivo Circulante.

Ao se considerar a participação dos Empenhos Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos sobre a Receita, observa-se o alcance de 9% em 2020, enquanto que em 2018 e 2019 essa participação estava abaixo de 1%. No rol de representatividade dos Empenhos com Gestão de Centros a Venezuelanos, tanto em 2018 como em 2019 a monta de recursos figurava em 4º posição entre o total de recursos de Empenho de Projetos, porém, em 2020 a conta passa a ocupar o topo com o maior volume de recursos entre os Empenhos de Projetos da AVSI-Brasil. Há um aumento da representatividade das contas de Gestão de Centros de Recepção e Assistência a Venezuelanos em relação ao total de Empenhos de Projetos nos anos de 2018, 2019, 2020, respectivamente 7,89%, 8% e 45,40%, nesse último houve um acréscimo exorbitante, o gráfico demonstra melhor a situação.

**Gráfico 08- Evolução dos Recursos na Gestão de Centros e Assistência a Venezuelanos x Total de Empenho com Projetos 2018 a 2020 AVSI-Brasil.**



*Fonte: Balanços Auditados 2019 e 2020 AVSI-Brasil.*

*Dados adaptados e organizados pelo autor em pesquisa exploratória , 2022.*

Na América Latina somente no ano 2018 os ‘investimentos sociais’ na área de atuação dos Direitos Humanos, que inclui os projetos desenvolvidos com migrantes e refugiados, correspondiam a U\$ 5.606.435,89, o que representa cerca de 20% do total de U\$ 28.061.440 de investimentos sociais para a região. No mesmo ano só para o Brasil a rede da AVSI destinou

US\$ 14.728.944,23, ou seja, 52% dos ‘investimentos sociais’ totais destinados à América Latina<sup>72</sup>.

A fonte de financiadores para as ações da AVSI-Brasil específica de Recursos de Cooperação Internacional, se alinham aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável-ODS da Agenda 2030 da ONU. Ao longo dos anos, a participação desses financiadores vem crescendo, em 2018 correspondia a 10%, em 2019 21,49% e em 2020 41%. Desde 2018, a Gestão de Abrigos e Assistência Multissetorial à População Migrante é financiada pelo ACNUR<sup>73</sup>.

As informações mostram como os projetos em torno das migrações venezuelanas ganham cada vez mais importância no ‘portfólio humanitário’, promovendo a captação e circulação de recursos econômicos e a ampliação de múltiplos interesses.

Entretanto, para além dessas premissas dos negócios migratórios das organizações não estatais, essa pesquisa se debruça sobre a atuação do Estado/Governo Federal em termos de gestão dos recursos públicos utilizados na Operação Acolhida, utilizando-se da Auditoria Social como técnica de análise, abordagem desenvolvida mais adiante.

Por derradeiro, não se pode deixar de evidenciar o papel financeiro do Estado na figura do Poder Executivo Federal, por meio da Ação Orçamentária 219C são investidos recursos para a implementação da Operação. Assim, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, o Governo Federal dispôs respectivamente os montantes aproximados de R\$ 265 milhões, R\$ 270 milhões e R\$ 303 milhões, valores que representam os orçamentos atualizados de recursos destinados ao acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, recursos estes gerenciados pelo Ministério da Defesa<sup>74</sup>.

Os recursos objetivam compor a logística e estrutura da Operação Acolhida, gerando lucro ao setor privado. Em 2018 os recursos financeiros foram descentralizados entre 52 Unidades Gestoras, no contexto de Roraima o braço estatal da indústria das migrações venezuelanas contempla recursos que foram distribuídos para quatro Unidades Gestoras responsáveis pela execução de aproximadamente R\$ 36 milhões em despesas, correspondendo 24% de todos os recursos pagos em 2018<sup>75</sup>.

A relevância da Operação Acolhida em benefício da sociedade é uma máxima propagada pelo Estado, em termos orçamentários impactam de forma incremental de 41,5% do orçamento de empenho no biênio de 2017 para 2018. A Operação Acolhida figurou como um

---

<sup>72</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.avsi.org.br/institucional/rede-avsi/>. Acesso em 21/02/2022.

<sup>73</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.avsi.org.br/transparencia/>. Acesso em 21/02/2022.

<sup>74</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 13/12/2020.

<sup>75</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 13/12/2020.

dos principais projetos/programas do Ministério da Defesa no quesito evolução orçamentária no ano de 2018<sup>76</sup>. A respeito do orçamento da Operação Acolhida, uma análise mais detalhada foi realizada ao longo do capítulo 4 da pesquisa.

Não constitui uma novidade o Governo brasileiro financiar os ‘negócios migratórios’, entre 1880 e a primeira década do século XX, em circunstâncias sociais, econômicas, políticas e históricas longínquas, o país destinou recursos públicos para organizações privadas em promoção a arrematação de mão de obra de migrantes europeus, que incluía subsídio de passagens, estadia e intermediação de contratos de trabalho aos fazendeiros de lavouras de café (TESSARI e COSTA, 2019).

A despeito de épocas equidistantes, o Estado brasileiro sempre se fez presente em questões relativas aos movimentos migratórios, quer seja por razões de povoamento do território ou na busca por mão de obra (TESSARI e COSTA, 2019, p. 514).

Por diferentes interesses e razões, o fato é que volumosos recursos públicos ou privados são empregados na gestão das migrações, se antes o Estado e as Companhias desejosas por ‘braços’ dinamizavam negócios da migração. Agora, sob o componente humanitário do cuidado e controle (AGIER, p. 198, 2006), acrescido o mote securitário e militar, a exemplo da infraestrutura da Operação Acolhida para atendimento dos migrantes venezuelanos, desperta múltiplos e ávidos interesses por capital político, social ou econômico, e faz girar a ‘engrenagem’ da indústria da migração em e a partir de Roraima.

Diante da breve exposição do assunto em tela, é oportuno afirmar que o estudo não pretende esgotar o tema da indústria da migração em Roraima, ao contrário busca uma aproximação conceitual com a perspectiva de melhor entendimento sobre o assunto, em face de sua incipiência, promovendo contribuições e exploração de novos horizontes de conhecimentos.

A complexidade da migração internacional em Roraima é um fato social inédito e revela a ausência de políticas públicas destinadas à população local, bem como para aqueles que por sua condição e falta de perspectivas são forçados a migrar para um único caminho possível, as adjacências de sua própria periferia. Portanto, o capítulo promoveu análises gerais sobre o papel do Estado, a sociedade civil e das entidades não governamentais e as relações com o “grande negócio” das ações humanitárias e emergenciais.

---

<sup>76</sup> Em 2018 a Operação Acolhida era prevista na LOA com o orçamento de R\$ 269,7 milhões, atrás do Programa de aquisição de helicópteros (R\$ 439 milhões) e do programa Calha Norte (411,4 milhões). A Operação Acolhida impactou mais que Combate aos Ilícitos na Amazônia (R\$ 145,4 milhões) e as GLOs (R\$ 140,5 milhões). Informação disponível em [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/aceso-a-informacao/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao-1/relatorio\\_de\\_gestao\\_ministerio\\_defesa\\_2018.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/aceso-a-informacao/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao-1/relatorio_de_gestao_ministerio_defesa_2018.pdf). Acesso em 13/03/2022.

Por fim, num esforço didático acerca do tema em ênfase, é imprescindível trazer à luz a definição de indústria, sob o viés econômico, que corresponde ao “conjunto de atividades produtivas que se caracterizam pela transformação de matérias-primas, de modo manual ou com auxílio de máquinas e ferramentas, no sentido de fabricar mercadorias” (SANDRONI, 1999, p. 300).

Doravante, a existência de indústria da migração, necessariamente implica a existência da matéria-prima, que em primeira instância é o próprio ser humano, adjetivado na imagem do migrante. A analogia metafórica é provocativa e necessária, como tentativa de demonstrar a interdependência do binômio indústria-migração, no sentido de sua mutualidade exclusiva, ou seja, os termos se complementam e retroalimentam ao mesmo tempo em que configuram causa e consequência, acaso, se uma das partes se extingue a outra perde sua razão de existir (RUBÉN..., 2012).

As crises do capitalismo reverberam as mesmas lógicas estatais, se por um lado as migrações ocorrem em razão de interesse econômico ou por sobrevivência, ao seu cabo o destino das migrações trata de encontrar caminhos para exercer a exploração continuamente, numa dinâmica permanente. Adiante, as ações humanitárias e emergências legitimam a gênese da indústria migratória em Roraima, o entrelaço da multiplicidade de atores, seus conflitos e interesses difusos constituem um amplo campo de estudos, ainda pouco explorados e teorizados.

A indústria da migração comporta evidências de ordem transnacional (MOREIRA, 2016) e interagências, na lógica do neoliberalismo e da globalização, em que a mercadoria ganha novos elementos, constituindo o migrante como necessário, mas não desejado (MARTINE, 2000, p. 9), o que revela uma dicotomia das forças de poder no mundo capitalista que lida com as migrações como uma grande oportunidade de negócios. E, pelo que se analisa nesta pesquisa, esta oportunidade está sendo bem aproveitada pelos capitalistas de plantão e de prontidão.

A guisa de considerações preliminares, assimilados os conceitos de indústria das migrações, e as formas que se manifesta em Roraima, o próximo capítulo traz elementos para a compreensão de elementos teóricos que fundamentam a Auditoria Social da transparência do orçamento público da Operação Acolhida, em conexão com os negócios fomentados pelo Governo Federal.



### **3. AUDITORIA SOCIAL SOB A ÉGIDE DO CONTROLE SOCIAL**

A intenção do capítulo é abordar a Auditoria Social a partir do conceito de Controle Social, compreendendo as dissonâncias entre as nuances conceituais para a temática, com a opção pelo foco no controle dos recursos públicos pela Sociedade, subsidiado pelos normativos sobre transparência e prestação de contas dos recursos públicos. Ao passo que trouxe premissas do princípio da transparência por meio da qual a Sociedade pode exercer o Controle Social dos atos de governo. A aplicabilidade do direito de acesso à informação com o uso dos sítios públicos, transpõe a legalidade da LRF e LAI, e são ferramentas contributivas para estabelecer os caminhos da Auditoria Social pensada na pesquisa.

#### **3.1 Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do direito de acesso à informação no Brasil.**

Antes ingressar nos aspectos legais do direito de acesso à informação, é inexorável discutir o Controle Social, estabelecendo o fio condutor da pesquisa, portanto, o debate leva em conta duas tendências da percepção do termo aqui desenvolvido de modo preliminar, mas suficiente para direcionar o presente estudo.

Delimitar o Controle Social enquanto conceito das ciências humanas não constitui uma tarefa simplória, sobretudo em razão das diversas correntes teóricas que analisam o termo a partir de percepções e características diferenciadas. Assim, a ideia de Controle Social enseja múltiplos entendimentos e imprecisão de definições (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. 26).

Em raciocínio congênere, Alvarez (2004, p. 168) ao discutir a complexidade de se estabelecer significados unívocos para certos conceitos nas Ciências Sociais “está previamente condenado ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril”, uma vez que, os conceitos construídos no centro de tradições teóricas são absorvidos por outras tradições e reajustados de forma tal que a essência primária se dissipa, todavia, a partir dessa gênese são forjadas novas questões conceituais.

Na mesma percepção e para além de uma análise perfunctória sobre a noção do Controle Social, é possível estabelecer caminhos que funcionam como recursos teórico-didáticos para desvendar as linhas conceituais mestras que envolvem o tema. Assim, para se

compreender o conceito de Controle Social e suas vertentes, torna-se importante discernir os sentidos essencialmente opostos desvelados no início da seção.

Conforme Silva (2016, p. 406) a terminologia do Controle Social pode ser desenvolvida em duas abordagens, (a) o controle sobre a Sociedade e (b) o controle da Sociedade.

A primeira desdobra-se em dois pontos de vistas, na necessidade de garantia da ordem e coesão social pelo Estado, e outro como mecanismo de dominação e poder de uma classe dominante, com o intuito de preservação do modelo ideológico estabelecido, que pode entrecruzar tanto a setor privado, por meio do sistema de mercado e na relação capital-trabalho, bem como no setor público, representado pelo sistema estatal, o qual se destaca a relação Estado-Sociedade (SILVA, 2016, p. 407).

A segunda corresponde ao controle empreendido pela Sociedade sobre o Estado, como forma de ação cidadã, por meio da participação e controle dos indivíduos sobre as atividades do Estado, no âmbito político, econômico, social e no contexto dos controles internos e externos públicos, tais como aqueles exercidos por Auditorias Internas, Controladorias, Tribunais de Contas, Ministério Público, entre outros, presentes na ordem constitucional (SILVA, 2016, p. 407).

Com relação da primeira vertente, a despeito da teoria de formação do Estado, o Controle Social pode ser apresentado pela perspectiva de cerne nos autores contratualistas (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p. 24), muito embora apresentem peculiaridades em suas teorias, seus conceitos são complementares (RIBEIRO, 2017, p. 4). Assim, na visão do Estado como instrumento de controle sobre a sociedade, destaca-se três importantes autores, Hobbes, Locke e Rousseau, a seguir apreciados em síntese, a partir da ideia comum de estado da natureza.

Conquanto, no estado de natureza, em razão do medo recíproco os homens desejam ferir-se mutuamente, as sociedades duradouras, portanto, não provêm da boa vontade recíprocas, mas sim do medo uns dos outros (HOBBS, 2002, p. 28-29). Nessa condição, na ausência de um poder soberano, os homens vivem em estado de conflito permanente, tal como expressa Hobbes (2003, p. 46):

Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens.

Nesse sentido, a sociedade civil só é factível quando submetida ao Estado absolutista, que tem o poder soberano de controlar os homens, que se tornam seus súditos, ao passo que lhes oferece a vida, segurança e a propriedade privada em troca de suas liberdades, sob o propósito de evitar a autodestruição (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p. 27).

Tomando as ideias de Locke, outro expoente contratualista, os homens vivem naturalmente livres e de forma independente, e essa condição inalienável só pode ser alterada mediante o seu consentimento. Ao tempo em que os homens recusam sua liberdade para se unirem à sociedade civil e formar uma comunidade segura e pacífica com outros homens. (LOCKE, 1998, p. 468). O estado de natureza na condição de liberdade plena é concebido por Locke como:

[...] o estado em que todos os homens naturalmente estão, o qual é um estado de perfeita liberdade para regular suas ações e dispor de suas posses e pessoas do modo como julgarem acertado, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir licença ou depender da vontade de qualquer outro homem.

Um estado também de igualdade, em que é recíproco todo o poder e jurisdição, não tendo ninguém mais que outro qualquer [...] (LOCKE, 1998, p. 382).

A razão do homem abdicar de sua liberdade no estado da natureza, decorre, pois, que esse estado é por demais exposto a violação por outros homens, circunstância repleta de temores e perigos permanentes, daí a necessidade de submeter-se e reunir-se em sociedade, a fim de resguardar sua vida, liberdades e bens, ao que se determina como propriedade (LOCKE, 1998, p. 495). Assim, o desejo de autopreservação da propriedade reside no alvorecer do contrato social tácito, por meio do qual os indivíduos se sujeitam ao poder político do Estado.

Em entendimento acessório, o homem na transição do estado de natureza ao estado civil, traz consigo diversas perdas de vantagens oferecidas pela natureza, como direito ilimitado, ao passo que alcança a ‘liberdade civil e a propriedade de tudo que possui’ (ROUSSEAU, 2022, p. 25-26).

Ao propósito de sua conservação, os homens alçam ao acordo comum do contrato social, assim posto: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre quanto anteriormente.” (ROUSSEAU, 2022, p. 20-21).

As ideias expostas em resumo, transpõem premissas do pacto social firmado entre os homens, como propulsor para explicar a origem do Estado, que em sua gênese foi forjada a concepção do Controle Social necessário à coesão da Sociedade.

Conforme Correia (2020, p. 11) no campo das Ciências Sociais, o Controle Social designa: “[...] os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais”.

Aos padrões morais acrescentam-se as normas jurídicas e as práticas institucionais que mantêm o controle dos indivíduos desde o nascimento até sua morte, determinando os padrões de extremo, bem e mal, certo e errado, justo e injusto, entre outros. A noção de Controle Social se firma na ideia de manutenção do bem comum, assim, o poder coercitivo do Estado prevalece em detrimento da autonomia do sujeito (FORTES, 2005, p. 351-352).

A dicotomia entre os controles sociais existentes entre o Estado e Sociedade pode ser entendida na primazia da teoria da agência, que corresponde à relação de um contrato entre administradores e acionistas, nessa ordem representados pelo agente e o principal, este último delega autoridade ao primeiro para agir e tomar decisões em função de seus interesses. A relação de agência busca discutir os conflitos gerados por interesses individuais (JENSEN e MECKLING, 1976).

A teoria da agência pressupõe a existência da assimetria informacional entre o agente e o principal dentro das organizações, que ocasiona a perda de credibilidade das informações trocadas entre esses atores (OLIVEIRA e FILHO, 2017).

A existência da assimetria informacional é resultado das dificuldades e limitações que o principal possui em monitorar todas as ações do agente, e também em razão de interesses conflitantes, pois, o agente ao possuir poder para gerir recursos, pode eventualmente tomar decisões que favoreçam seus interesses em detrimento dos anseios dos principais, ou da própria organização (CRUZ; FERREIRA; SILVA, 2011).

O agente dispõe, portanto, de informações privilegiadas perante o principal, por sua vez, o principal apresenta pouca margem de decisão, o que incorre numa série de custos de delegação que maximizam a corrupção, clientelismo e ineficiência administrativa. Logo, quanto maior a assimetria de informações maior será o custo de delegação e menor será a qualidade da democracia (FILGUEIRAS, 2011, p. 70).

No setor público é possível visualizar a perspectiva da teoria da agência, ao passo que os cidadãos (principal) são proprietários dos recursos públicos, que por meio dos tributos pagos financiam o orçamento do Estado. Por outro lado, não conseguem acompanhar as diversas ações desempenhadas pelo administrador público (agente). Em relação aos cidadãos, o agente dispõe de mais informações sobre os riscos, oportunidades e resultados sobre a gestão (CRUZ; FERREIRA; SILVA, 2011).

Considerando, então a esfera pública, a presente assimetria de informações entre o cidadão e o administrador, desencadeia a necessidade de avaliar se o administrador toma decisões que beneficiem os interesses dos cidadãos (SLOMSKI, 2008).

Albuquerque *et al* (2007), observa que a Sociedade (principal) não dispõe do mesmo nível de acessibilidade às informações disposta aos governantes eleitos (agentes), o que ocasiona dúvidas quanto à utilização dos recursos públicos, pois em muitas ocasiões os serviços públicos não atendem as demandas sociais. Para tanto, como tentativa de diminuir a assimetria informacional referente à alocação de recursos públicos, os agentes públicos devem prestar informações mais transparentes possíveis, esse dever de prestar contas se traduz pela *accountability*.

Assim, a essa responsabilidade de prestar contas, possível pela transparência e acesso à informação são pressupostos condicionantes ao Controle Social, de igual forma, o conhecimento efetivo antecede o exercício do controle. A qualidade do que é informado é imperativo para participação da Sociedade (CORBARI, 2004).

Assim, a transparência pública aqui levada a cabo, diz respeito a publicidade dos atos e fatos administrativos postos a conhecimento da Sociedade, particularmente quanto a execução do orçamento público, com lastro nos normativos brasileiros, em aproximação as concepções de Michener e Bersch (2013), que leva em conta seus elementos constitutivos. Esses elementos serão discutidos na seção 3.2.

Diante disso, na presente pesquisa o objeto de estudo se alinha ao controle que a Sociedade pode exercer sobre os atos de governo, singularmente quanto ao potencial direito de controle sobre a execução do orçamento público, por meio dos mecanismos e instrumentos disponíveis de transparência e acesso à informação na seara normativa. Na visão de que, a sociedade é legítima para exercer o controle e fiscalização das ações dos administradores públicos, quanto ao uso dos recursos orçamentários.

Para adiante do aparato jurídico pátrio do Controle Social, Barros (2019, p. 96-97) amplia o conceito em análise, ao tecer o Controle Social com conjunto de mecanismos utilizados pelos diversos atores sociais, tais como: organizações da sociedade civil, cidadãos, imprensa, entre outros, para produzirem dados, informações, serviços e bens públicos, com o fito de verificar e garantir o alcance de resultados eficazes e eficientes dos agentes públicos.

No Brasil o exercício do Controle Social dos recursos públicos por meio da transparência é dependente do direito de acesso à informação, este se tornou possível com a

previsão normativa na Carta Constitucional de 1988, conforme artigo 5º, inciso e XXXIII, ao dispor:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Todavia, o alcance do direito de acesso à informação sob o bordão ‘publicidade como regra e o sigilo como exceção’ nos moldes do preceito da transparência foi construído ao longo da formação do Estado brasileiro. Em certa medida, acompanha a progressão de regimes e formas de governo, como movimento contínuo de desenvolvimento da sociedade.

O Brasil Império à sombra da Coroa Portuguesa se firmava numa administração pública burocrática e patrimonialista, típica dos regimes monárquicos e absolutistas. A ideia da ‘regra de ouro de máxima transparência’ presente na sociedade contemporânea brasileira era um horizonte distante. Segundo Solci (2020, p. 78), o país Lusitano não ofertava a publicidade da informação, ao passo que maninha os arquivos do Estado hermeticamente indisponíveis ao público, segundo a autora essa prática permanece até o período da República.

O domínio da informação nas mãos do soberano como dispositivo de governo, constituía a principal finalidade do modelo de Arquivo vigente até o desfecho do século XVIII, logo, por sua natureza os documentos recolhidos no repositório eram secretos e restritos ao ofício dos Impérios (COSTA, 2000, p. 218). No Brasil, o Arquivo Público, foi constituído em 1838, por artifício do Regulamento nº 2, embora já previsto na Constituição de 1824, artigo 70, que tangencia superficialmente a função do Arquivo como instrumento auxiliar para dar ‘posição pública’ à ordem do Imperador, assim:

Art. 70. Assignada a Lei pelo Imperador, referendada pelo Secretario de Estado competente, e sellada com o Sello do Imperio, se guardará o original no Archivo Publico, e se remetterão os Exemplares della impressos a todas as Camaras do Imperio, Tribunaes, e mais Logares, aonde convenha fazer-se publica (BRASIL, 1824). (SIC).

Ao propósito da fictícia publicidade na Carta Maior, a norma que instituía o Arquivo Público corrobora para a retenção dos papéis do Estado nas mãos do monarca, eoa portando, o poder estrito do soberano, como se nota nos trechos em realce:

Art. 10. Não será permitido, a pretexto algum, tirar do Archivo livro, ou papel, que se lhe tenha remetido; nem mesmo ahi será franqueado a pessoa alguma sem licença do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio.

Art. 11. Dar-se-hão certidões a quem as pedir, com despacho do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio; salvo no caso de não dever publicar-se o que se pedir por certidão, em razão de grave inconveniente.  
(BRASIL, 1838). (SIC).

A despeito da letra morta da lei, em rápidas pinceladas o resgate das normas traz à luz atributos do modelo de Estado Português forjado no projeto de nação do Brasil, burocrático e centralizador, nesses termos conforme Costa (2000, p. 220), a política do ‘sigilo oficial’ visava assegurar os negócios mercantilistas no ultramar. Esse aspecto confidencial dos atos de Estado constituiria as maiores dificuldades incidentes ao Arquivo Público no alcance do objetivo que se propunha. Assim, na construção da nação brasileira prevaleceu a característica da opacidade em detrimento da transparência (JARDIM, 1999, p. 21).

No que se refere ao Arquivo Público, embora a prática do sigilo tenha perdurado por um grande vácuo temporal da história, isso se deve mais a ausência de política da administração do acervo, do que a regulamentos restritivos de acesso dos documentos públicos (RESENDE, 2018, p. 165).

De toda sorte, somente em 1876 as consultas ao Arquivo foram abertas ao público desde que autorizadas, antes disso somente o círculo muito seletivo de pessoas podiam ter acesso aos documentos, além do uso reservado ao próprio Estado (RESENDE, 2018, p. 170).

O que se observa no trato da coisa pública, e no que se refere ao patrimônio histórico do Brasil, a falta de zelo persevera até os tempos atuais<sup>77</sup>. O Arquivo Público até 1876 não havia condições mínimas de consulta, consoante a desorganizada classificação constata por Joaquim Pires Machado Portela, diretor do Arquivo Público no período de 1873 a 1898 (GABLER, 2015).

A partir desse enlace, a concepção de um arquivo público aberto à sociedade, semelhante a outros países europeus, que no caso brasileiro não se consolida, a presença patrimonialista e autoritária das elites da época repercute a política de segredo do Estado, ao que se compara o Arquivo Público à ‘depósitos centrais do absolutismo’ (COSTA, 1997, p. 190).

---

<sup>77</sup> Um fato recente que demonstra o descaso com o erário foi o incêndio ao Museu Nacional ocorrido em setembro de 2018. O incêndio destruiu uma grande parte de seu acervo antropológico, botânico, geológico, entre outros, com impacto nas pesquisas científicas realizadas no museu (VIEIRA, 2019).

O conciso panorama histórico dos vestígios da transparência pública no Brasil do século XIX permaneceria por mais de um século até a promulgação da Constituição de 1988, em concordância ao artigo 5º, inciso XXXIII, indicado na abertura da seção. Ainda assim, o acesso à informação como direito fundamental só seria alcançado por um normativo específico 23 anos à frente, com a vigência da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

A consumação da LAI não ocorreu abruptamente, como mera vontade do governante, ao contrário sua maturação é acompanhada de progressiva abertura democrática no Brasil. Como bem aponta Resende (2018, p. 209-209), a formação de políticas de acesso público à informação no caso brasileiro é resultado da dinâmica que envolve atores e instrumento de política ‘vetores de ideias’, como: conhecimento histórico e científico, direito civil/fundamental/humano, direito a memória e a verdade, governança e governo aberto.

O autor salienta que o tema de acesso à informação torna-se mais visível a partir dos anos 2000, sendo a governança a vertente de ideias mais preponderante, com influência de uma comunidade epistêmica internacional, em contrapartida o assunto não abarcou uma ampla participação da sociedade (RESENDE, 2018).

Porém, para assentar a análise na questão do acesso à informação, é imperativo explicitar que a proposição de acesso à informação no mundo mostra-se uma tendência a partir da metade do século XX, concordante aos preceitos de alguns organismos internacionais.

Alguns protocolos e acordos supranacionais influenciaram a Carta Constitucional brasileira, a exemplos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (art. 19 da DUDH, 1948) e Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, (art. 19, 1966), aliados ao desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, formam o conjunto de predileções ao tema da informação pública (LOPES, 2019, p. 86).

Retomando o prisma jurídico brasileiro, Barros (2019, p. 84) bem observa que a CF/88 uma única vez traz o termo Controle Social, ao fazer referência aos princípios direcionadores do Sistema Nacional de Cultura, ao dispor ao artigo 216-A, § 1º, inciso X:

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;



Doravante conforme Barros (2019, 85-86), a CF/88 consagra inúmeros dispositivos sobre o Controle Social, enquanto espécie do gênero de participação democrática, entre os quais se elenca: a soberania popular (art. 1º), direito de seu exercício por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14 e art. 61, § 2º), participação do cidadão na administração pública (art. 37, § 3º, incisos I e II), participação em audiências públicas e manifestações do cidadão em matéria legislativa (art. 58, § 2º, incisos II e IV), legitimidade em acionar o controle externo (art. 74, § 2º), participação no Conselho da República (art. 89, inciso VII), participação nas ações de assistência social (art. 204, inciso II), participar da gestão democrática da educação (art. 206, inciso VI), entre outros.

Em complemento Martins (2019, p. 798) terço sobre a liberdade de informação e o sigilo da fonte, preceituados nos artigos 5º, incisos XIV e XXXIII da Carta Maior. Ao inciso XIV, assim posto: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da profissional”. O cerne é de que esse direito fundamental se relaciona à dignidade humana e ao Estado Democrático de Direito e a República. Assim, se configura duas ramificações, o direito de se informar, que consiste no direito de buscar informações de seu interesse ou coletivo, sem, contudo, sofrer interferência do Estado. Enquanto que o direito de ser informado é referente à obrigação do Estado em fornecer informações requeridas pelo cidadão.

O normativo que estabelece os procedimentos para o acesso à informação é a Lei 12.527/2011, junto com o Decreto nº 7.724/12 que a regulamenta, oferecerem uma gama de mecanismos do exercício do direito de acesso à informação. Mas adiante e no decorrer da seção os normativos serão trazidos ao conhecimento.

Recuperando o caso pátrio para o tema em discussão, pode-se esboçar de forma simplista, que o direito de acesso à informação por meio da transparência é uma condição essencial para o exercício do controle social dos recursos públicos, notadamente possível quando da obrigatoriedade de prestação de contas pelos responsáveis pelo manuseio do erário. A obrigatoriedade de prestar contas está consagrada no parágrafo único do artigo 70 da Carta Magna de 1988:

[...] Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

É importante, frisar que o trecho normativo acima em destaque, foi alterado pela Emenda Constitucional 19 de 1998<sup>78</sup>, incluindo ao rol de pessoas obrigadas, a entidade privada, posta em igualdade de tratamento com a pública. A necessidade de aproximar práticas do setor privado ao público é uma característica da reforma na administração pública do país no decorrer da década de 1995. Assim, tal qual a garantia de acesso à informação reesulta de uma inclinação internacional, o binômio transparência-controle social tem em certa medida influência em modelos externos ao Brasil.

Logo, os meios de Controle Social, possibilitados pela transparência com o objetivo de conferir a prestação de contas do Estado, tem sua premissa na reforma do Estado brasileiro ocorrido a partir de 1995, com a criação do MARE, Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, que incorporou a *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e *New Public Administration* (Nova Administração Pública), modelos de inspiração britânica e estadunidense, com vista a maior flexibilidade, controles por resultados, gestão pública voltada ao cidadão e *accountability*/controle social, tratamento dos serviços públicos como negócio e inserção da lógica empresarial (LEITE, 2019), (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

A reforma administrativa no Brasil vem no embalo de outras reformas de mesmo cunho ao redor do mundo a partir da década de 1980, com o foco em promover uma mudança na função e no comportamento do Estado, unidos aos segmentos, político, ideológico e econômico (CAVALCANTE e SILVA, 2020, p. 23).

Para Almeida (2010, p. 26) no início dos anos 80 e 90 o cenário brasileiro era propício para o estabelecimento da doutrina neoliberal, como se essa fosse a única opção para lidar com a ‘crise’. No Brasil o ambiente da ‘crise’ foi marcado por determinantes como os choques do petróleo, a aumento nas taxas de juros internacionais e endividamento externo (AVILA, 2007, p. 9). Nesse contexto de ‘crise’, o pano de fundo da reforma no Estado brasileiro se dá na formulação da agenda na influência do Consenso de Washington<sup>79</sup> (BRITO, 2014), embora para Cavalcante (2020, p. 40) o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) tente a

---

<sup>78</sup> A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 modificou o regime e trata dos princípios da Administração Pública, Servidores e Agentes Públicos, controle de despesa entre outros temas. Em síntese o objetivo da Emenda era iniciar uma reforma administrativa. Como resultados esperados, a norma incluiu inovação de gestão e controle, inclusão do princípio da eficiência na Administração Pública e incorporação da qualidade e o desempenho dos serviços públicos (BRASIL, 1995).

<sup>79</sup> O Consenso de Washington foi um termo cunhado no ano de 1989, pelo economista John Williamson. Segundo o qual se estabelecia um conjunto de 10 diretrizes políticas para os países da América Latina necessárias para lidar com a situação da questão econômica e endividamento da região, incluía a disciplina fiscal, reordenamento dos gastos públicos, reforma tributária, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio, permissão de investimento estrangeiro, privatização de empresas estatais, desregulamentação da economia e garantia de direitos de propriedade (IRWIN e WARD, 2021).

se afastar do aspecto neoliberal, propondo uma reforma gerencial da Administração Pública que fortaleça o Estado, que passaria a ter o papel regulador.

A reforma se inicia no cenário do Governo Federal durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, as ideias e princípios nascentes da reforma se espraiam em nível local na conjunção de Estados e Municípios e avança na conjuntura regional da América Latina (BRESSER, 2000, p. 10). Ao passo que a reforma se caracteriza como gerencial, pois: “busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa a dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas” (BRESSER, 2000, p. 24).

As características da reforma gerencial em substituição ao modelo patrimonialista demonstram o foco empresarial que é dado ao aparelho do Estado, o cidadão-cliente representa a relação privada entre aquele que presta um serviço e aquele que o utiliza, o serviço deixa de ser público e passa a constituir a atividade econômica mantida pelo mercado. Abstraindo a questão do controle e transparência, potencialmente exercidos pelo cidadão-cliente no controle da gerência do Estado, porém, não exerce em sua completude (DASSO JUNIOR, 2014).

Na continuidade da reforma gerencial do Estado em andamento nas três últimas décadas, foi aprovada a Lei nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em seus artigos 48 e 48-A, são voltados para a transparência na gestão fiscal, com a ampla divulgação especialmente por meios eletrônicos de acesso ao público dos seguintes objetos: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações e contas, entre outros.

O caput do artigo 48, seguido do parágrafo 1º incisos I e II do mesmo artigo da LRF determina:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Complementarmente, o artigo 48-A reitera a obrigatoriedade do acesso a qualquer pessoa sobre as despesas e receitas públicas, assim:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A LRF à época era a norma que se aproximava do direito de acesso à informação, embora com limitações, pois a norma não previa a possibilidade da sociedade civil requerer informações, situa-se portanto, no campo da transparência ativa, de iniciativa do órgão que detém a informação, em prejuízo da transparência passiva. Os termos serão acrescidos no decorrer da seção, cabe somente esclarecer que a transparência ativa, refere-se às informações divulgadas à sociedade, já a transparência passiva é exercida quando a sociedade requer informações ao Estado.

Não se pode deixar de destacar que a LRF é resultado da Emenda 19/98, da reforma administrativa, que previa uma lei complementar para dispor sobre finanças públicas, entre outros assuntos. A LRF compunha um conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Financeira (PEF), lançado pelo Governo FHC em outubro de 1998, segundo a agenda do Programa, este visava combater as causas estruturais de desajuste das contas públicas. O PEF também dispunha sobre a regulamentação da reforma administrativa aprovada em 1995 (BRASIL, 1998). Também é preciso insistir que o PEF serviu de fundamento para os acordos do Brasil com o FMI<sup>80</sup>, no que concerne a obtenção e empréstimos da ordem de US\$ 41 bilhões em 1998 (BRASIL, 1998). Na prática o país solicitava empréstimos e oferecia como garantia compromissos para atingir metas fiscais, monetárias e no setor público, como forma de reajustar o desequilíbrio nas contas públicas. No bojo desses pactos, se situam as reformas estruturais que já ocorriam há algum tempo no Brasil, cita-se as reformas da administração pública e fiscal, em pleno acordo com o que reza a cartilha neoliberal.

---

<sup>80</sup> Conforme documento oficial do Governo do Brasil destinado ao FMI e em anexo o Memorando de Técnico de Entendimentos, datados de 13/11/1998, que descrevem as políticas econômicas e os objetivos do Brasil para o interim de 1998 a 2001. Disponível em [www.auditoriacidadada.org.br](http://www.auditoriacidadada.org.br). Acesso em 21/01/2022.

Em que pese às críticas ao contexto da formulação da LRF e aos temas que a envolve, a pesquisa não compreende as possibilidades de problematização brevemente apontadas. O recorte vai à raiz das normas precursoras da transparência dos recursos públicos, como cerne para discutir o direito de acesso à informação, faz essa escolha ciente das limitações na análise proposta.

Por essa via, cumpre observar, conforme já frisado na introdução da seção, há no Brasil previsão normativa legitimada pela CF de 1988, art. 5º, inciso XXXIII, direito à informação, e na LAI, art. 8º “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

Portanto, a obrigatoriedade de prestar contas e o direito de obter informações constituem os pilares do controle social, previsto inclusive na LAI, aos termos do art. 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O Controle Social que a norma se refere, pressupõe a participação da população no gerenciamento, fiscalização, monitoramento e controle da coisa pública, de tal modo que o controle popular é um complemento imprescindível ao controle institucional (BRASIL, 2012, p. 16-17).

No artigo em recorte, inciso I, traduz uma importante diretriz da LAI, que se choca com a prática até então vigente no setor público, o sigilo como regra dos documentos públicos, a guinada perfaz o cânone da publicidade como regra e o sigilo como exceção. De modo complementar, o Decreto nº 7.724/12 que regulamenta a LAI, dispõe de algumas diretrizes já postas na lei, mas que careciam de melhor direcionamento, tal como, a determinação da transparência ativa, ou seja, constitui dever dos órgãos e entidades, abrangidas pela LAI,

divulgar por meios eletrônicos informações de interesse coletivo, sem que preceda de solicitações (art. 7º).

As informações são as mais diversas, deste a estrutura organizacional, competências, cargos, endereço, horário de funcionamento, programas, projetos, ações, repasses e transferências de recursos, execução orçamentária, processos licitatórios, entre outros (art. 7º, incisos I a IX).

De igual modo, se acrescenta a diretriz da transparência passiva, ao artigo 9º, incisos de I a III, determina a criação de Serviço de Informações ao Cidadão-SIC, com os seguintes objetivos, atender e orientar o público a respeito do acesso à informação, dispor sobre a tramitação de documentos e gerir os pedidos de acesso, entre outros aspectos relativos ao pedido de acesso à informação.

Mais recentemente foi editado o Decreto Federal nº 8.777, de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo, e conforme os incisos II, III e V, do artigo 1º, objetiva:

I - Promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

[...]

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

A Resolução nº 3, de outubro de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, aprova normas sobre procedimentos e diretrizes na elaboração do Plano de Dados Abertos, integra a Política e Dados Abertos instituída pelo Decreto nº 8.777/16.

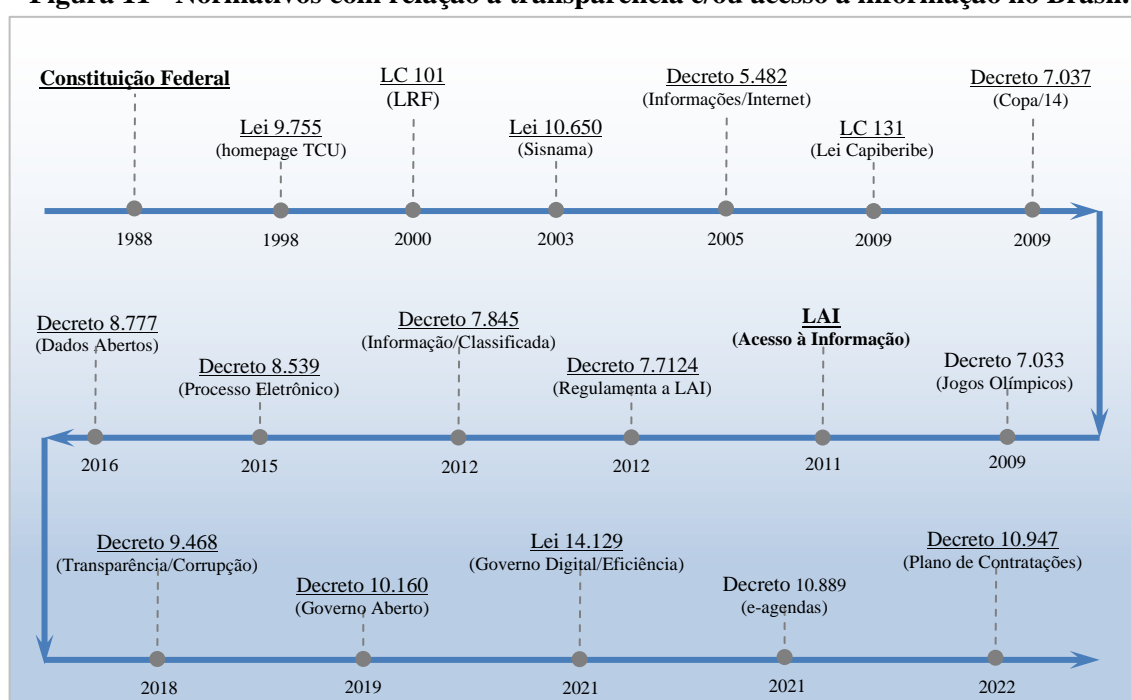
O artigo 1º da Resolução trata da promoção da cultura da transparência pública conferindo, estímulo ao controle social (inciso I), considerando os dados mais solicitados em transparência passiva desde o início da vigência da LAI (inciso VIII).

O Plano de Dados Abertos (PDA) é um documento orientador das ações para abertura de dados abertos das organizações públicas, no sentido de organizar e padronizar a estrutura de

dados abertos do Estado. O objetivo é dar maior disponibilidade, acesso, qualidade e utilização de dados abertos à sociedade e a administração pública (BRASIL, 2022).

O potencial exercício do controle do Estado pela Sociedade, conforme já apontado, é resultado do breve período de maturação da democracia brasileira, o direito de acesso à informação condicionada ao princípio da transparência é amplamente franqueado pelo ordenamento legal. A Figura abaixo mostra a dinâmica linha do tempo de alguns normativos nacionais publicados no interregno dos últimos 24 anos:

**Figura 11 - Normativos com relação à transparência e/ou acesso à informação no Brasil.**



Fonte: Portal da Câmara Federal, Diário Oficial da União (2022).

Dados adaptados e organizados pelo autor em pesquisa exploratória (2022).

Conforme já apontado no caso da LRF, que para sua consolidação houve influência dos acordos com o FMI, em certa medida a mesma influência é observada nas duas últimas décadas quanto a práticas e normativos a respeito da temática. Um assertivo organismo internacional de atuação no fomento de transparência e de acesso à informação, com abrangência em diversos países, é a Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership-OGP*). Desde 2011, a iniciativa abrange líderes de governos e sociedade civil com

o objetivo de promover uma governança transparente, participativa, inclusiva e responsável, atualmente abrange 77 países e 6 governos locais, abarcando 2 milhões de pessoas<sup>81</sup>.

Na eminência da aprovação da LAI pelo Congresso brasileiro, o Brasil lança a parceria do OGP com os EUA, e se torna um membro fundador para o governo aberto. E de se notar que no país de 2011 em diante, as normas que direta ou indiretamente remetem ao tema da transparência e acesso à informação se ampliou. O plano de ação no biênio de 2011 a 2012 o Brasil assumia diversos compromissos para a promoção do governo aberto, que incluía sistema aberto de acesso à informação, transparência ativa e dados abertos, participação social e engajamento cidadão, transparência orçamentária e gestão de recursos públicos, licitações e contratos públicos, prevenção da corrupção, mapeamento da prestação de serviços públicos e serviços *on-line* ao cidadão<sup>82</sup>.

Atualmente, o Brasil já dispõe de 5 Planos de Ação, o último apresenta diversos compromissos que envolve temas sobre Meio Ambiente e Dados Abertos, Combate à Corrupção do Setor Público, Maus-Tratos de Animais e Governo Aberto, Direitos Humanos e Dados Abertos, Cadeias Agropecuárias e Dados Abertos, Transparência de Imóveis Públicos Federais, Ciência de Dados para Vigilância Sanitária, Controle Social da Dívida Ativa, Governo Aberto e Licenciamento Ambiental Federal, entre outros (BRASIL, 2021).

De acordo com o MCGU, a implementação e elaboração do Plano de Ação Nacional do OGP fica a cargo do Comitê Interministerial de Governo Aberto-CIGA<sup>83</sup>, composto por 13 ministérios, além de um grupo de trabalho com a participação da Sociedade Civil (BRASIL, 2021). Além dessa iniciativa, o país mantém acordos com Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>84</sup> para promoção do Governo Aberto, compreendido segundo a OCDE, como aquele que dissemina os princípios da transparência, participação social, responsabilização e prestação de contas, integridade em apoio a democracia e ao crescimento inclusivo<sup>85</sup>.

No que se refere a parceria entre a OCDE e o Brasil, destaca-se a Rede sobre Governo Aberto e Inovador na América Latina e Caribe, desde 2015 busca a promoção de diálogo e troca

---

<sup>81</sup> Informação disponível em <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>. Acesso em 22/03/2022.

<sup>82</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.opengovpartnership.org/es/members/brazil/>. Acesso em 22/03/22.

<sup>83</sup> Instituído pelo Decreto nº 10.160/19, publicado no DOU, edição 238, seção 1, página 3, de 10/12/19.

<sup>84</sup> O Brasil não é membro da OCDE, é considerado um ‘parceiro chave’ da organização, desde 1996 atua junto a OCDE, tendo aderido diversos instrumentos jurídicos e participado de inúmeros Comitês da Organização (OCDE, 2018). Até março de 2022 o país já aderiu 173 instrumentos que englobam um amplo conjunto de temas (CNI, 2022).

<sup>85</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde>. Acesso em 24/03/2022.



de conhecimento sobre inovação no setor público e governo digital, desenvolvimento econômico e integração regional. Outra parceria dar-se no campo da Avaliação de Governo Aberto no Brasil, mediante Acordo de Cooperação Técnica entre o MCGU e a OCDE para estabelecer diretrizes estratégicas no que se refere a aprimorar, assistir e apoiar a agenda de Governo Aberto no Brasil, consoante aos padrões dos países membros da Organização, levando em conta as políticas e práticas em vigência no país. Dentre outras contribuições, também é importante salientar estudos conjuntos do Brasil e OCDE sobre o tema de Governo Aberto e Governança Pública, titulados como ‘casos de sucesso brasileiros’<sup>86</sup>.

O Brasil lista uma série de inovações nos setores de Modernização e reforma da administração pública, Transparência, governo aberto, engajamento cívico, prevenção e combate à corrupção, Educação, Sociedade da informação e digitalização, Acesso à Informação, Auditoria, etc. Os ‘casos de sucesso’ são traçados em termos de Acompanhamento da implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo, Monitoramento de Ações de Governo Aberto, Escala Brasil Transparente, Política Brasileira de Transparência e Portal da Transparência, Monitoramento da Política de Dados Abertos do Brasil, Promovendo a Transparência das Finanças Municipais, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), entre outros<sup>87</sup>.

Como se vê, há predominância de temas que cinge à transparência e governo aberto, permeado por instrumentos eletrônicos de acesso à informação como promotores de engajamento e participação social. É importante reiterar a influência das agendas supranacionais em matérias de governo aberto e assuntos correlatos no país, a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital, 2018) se alinha aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS-ONU).

O ambiente de negócios também tem seu papel na Estratégia Digital, ao passo que é pensada para alavancar o Índice de Competitividade Global, a fim de atrair investimentos e promover a melhoria da imagem do Brasil no contexto internacional (E-Digital, 2018, p. 7). Se antes a compreensão do governo aberto se associava as reformas do Estado (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018, p. 632), bem como para o uso das estruturas políticas em promoção da transparência da área pública (NEVES e SILVA, 2021),

---

<sup>86</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/ocde-e-governo-aberto-no-brasil-1>. Acesso em 24/03/2022.

<sup>87</sup> Informações disponíveis no sítio [https://oecd-opsi.org/case\\_type/open-government/?\\_countries=brazil](https://oecd-opsi.org/case_type/open-government/?_countries=brazil). Acesso em 24/03/2022.

agora assume um papel mais abrangente de promotor do desenvolvimento de negócios, além da perspectiva de participação cidadã.

A próxima seção traz a concepção da Auditoria Social nos moldes propostos para a pesquisa, além da síntese dos elementos conceituais que a definem, transpassando algumas tendências no contexto e iniciativas no Brasil.

### **3.2 Noções fundamentais sobre a técnica da Auditoria Social**

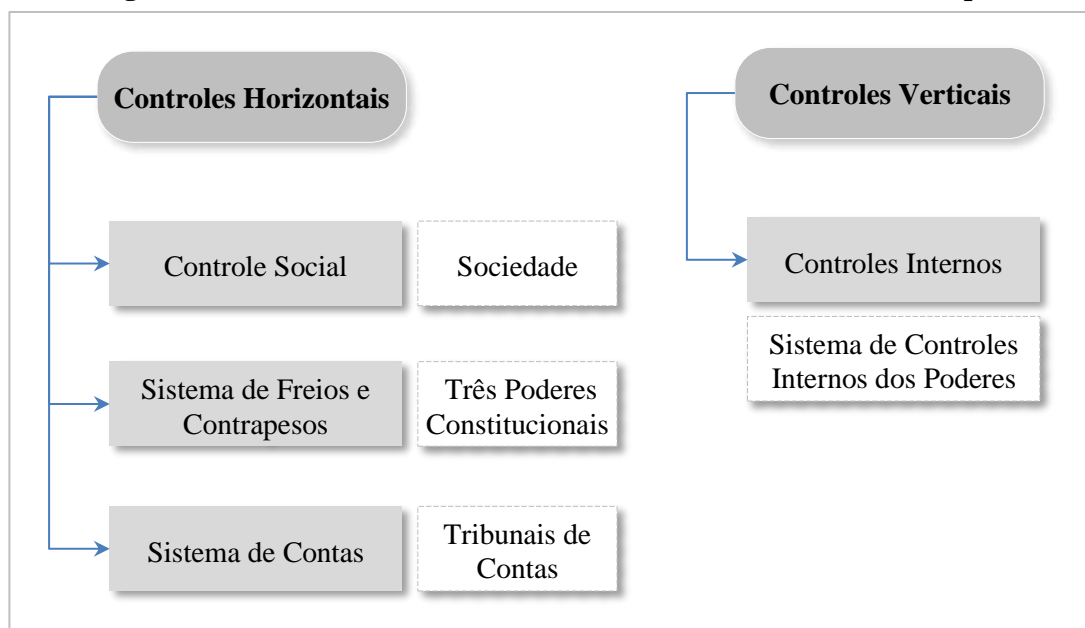
Até o presente foi enfatizado o controle social e sua dependência na transparência e ao acesso à informação, e os normativos fundamentais que condicionam o exercício do controle pela sociedade, concernente aos recursos públicos. Isso se deve em primeiro plano em consequência da metodologia da pesquisa, que se orienta pelo lastro normativo, tanto para legitimar o direito de Controle Social, como para delinear os critérios de análise no escopo da proposta de auditoria. Em segundo plano, a Auditoria Social absorve elementos práticos de fiscalização e auditorias realizadas pelos órgãos de controle do Estado fundamentado por normas legais.

De igual modo, conforme Castro (2010) ao discutir o Controle governamental, aponta o seu vínculo ao aparato legal, assim destaca o autor:

[...] na Administração Pública os dirigentes devem agir de acordo com as normas legais que fixam as competências dos órgãos; ela delimita o seu campo de atuação e estabelece controles aos quais devem sujeitar. Isso significa que, na Administração Pública, o dirigente não pode agir com independência absoluta, praticando atos não autorizados em lei e sem objetivar o interesse ou fim público Castro (2010, p. 264).

Logo, para efeito de complementariedade é essencial demonstrar rapidamente as correlações entre outras modalidades de controles do Estado em sentido amplo, em contribuição ao que os diferentes tipos de controles trazem ao Controle Social. Tomando um caminho instrutivo, Castro (2010, p. 265) distribui os controles em duas alçadas, controles horizontais (controles externos) e controles verticais (controles internos). A figura a seguir ilustra a composição dos tipos de controles:

**Figura 12 - Divisão dos Controles no Estado brasileiro em sentido amplo.**



Fonte: Castro (2010, p. 265).

O Controle Social pode ser exercido pela sociedade civil, por meio dos cidadãos, imprensa livre, segmentos organizados em Conselhos (Castro, 2010, p. 275), e sobretudo pelas formas de *accountability* vertical e horizontal.

Em resumo o Sistema de Freios e Contrapesos provém do Estado Moderno, na divisão clássica entre os três poderes, legislativo, judiciário e executivo, em que exercem nos limites da Constituição intervir para corrigir atos dissonantes (Castro, 2010, p. 268).

O Sistema de Contas é efetuado pelos Tribunais de Contas da União, Estaduais e Municipais. Os Tribunais são órgãos instituições auxiliares do Poder Legislativo nas respectivas esferas de poder, previsto no artigo 71 da CF/88. Sendo que os Poderes devem prestar contas aos Tribunais em sua alçada.

O Controle Interno é executado no ambiente interno das unidades gestoras das Administrações Diretas e Indiretas e de cada um dos Três Poderes. Na esfera do Poder Executivo Federal o Sistema de Controle Interno é realizado pelo Ministério da Controladoria Geral da União.

Os Controles Externos e Internos constituem o gênero controle institucional (BRASIL, 2012). A CF/88 disciplina as funções básicas dos respectivos controles, nos artigos 70, 71 e 74 a forma de controle que o Estado exerce sobre seus atos na esfera da União, assim postos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete [...]

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

O esquema didático da figura 12 não obedece a uma hierarquia, os controles se complementam mutuamente, e embora não demonstre claramente, o Controle Social é exercível em todas as instâncias dos demais controles. A Sociedade no exercício do Controle Social não só tem o direito de controlar os órgãos de controle, mas também contribuir de forma conjunta com os controles institucionais dos recursos públicos. Nesse prisma, faz-se necessário pinçar algumas ações dos controles do Estado e iniciativas da sociedade civil que se relacionam e militam em favor do Controle Social

Em contraponto aos estudos de Barros (2019, p. 203), que elenca uma série de iniciativas distintas ao modelo de proposto de Auditoria Democrática, como forma de diferenciação e ineditismo de pesquisa. A intenção aqui se inverte, pois apreende as semelhanças de trabalhos desenvolvidos, a partir da qual a proposta e consumação da Auditoria Social se fundamenta e consolida. Assim, será discorrido de modo panorâmico algumas experiências de Auditorias de aspecto ‘social’ em termos de relevância à metodologia proposta na pesquisa.

Todavia, insta deixar límpida a compreensão do termo Auditoria Social, como ponto de partida para a delimitação da propositura da pesquisa. No entanto, cabe inicialmente apontar, que a Auditoria é uma especialização da Ciência Contábil ou Contabilidade, em sua gênese está atrelada a evolução econômica das Nações, ampliação das atividades comerciais, complexidade do ambiente de negócios e desenvolvimento do sistema capitalista (ATIE, 2018, p. 39).

A Contabilidade é uma ciência social em que o objeto de estudo é o patrimônio das organizações (BARROSO, 2018, p.13), necessariamente a Auditoria se vincula aos aspectos contábeis das entidades, portanto, a premissa da técnica corresponde a procedimentos típicos aplicados a registros, documentos e inspeções com o fito de estabelece as condições para o controle patrimonial das organizações (CORDEIRO, 2011, p. 14).

Embora a Auditoria tenha surgido e se desenvolvido no campo das organizações privadas, no Brasil ao longo do século XIX a Auditoria passa também a se estabelecer na área

pública, a história da Auditoria Pública se mescla à evolução dos controles externo e interno<sup>88</sup>. Atualmente, as atribuições e competências são bem definidas, e a Auditoria é um importante instrumento de auxílio aos objetivos do Estado.

Isto posto, o acréscimo da expressão “social”, confere a Auditoria uma característica, uma tipologia que a qualifica, a técnica então assume a ideia de Auditoria no aspecto singular, diferenciada de outras espécies de Auditoria<sup>89</sup>. Entretanto, não se pretende uma imersão conceitual profunda sobre o termo, em contrapartida, o intuito é ilustrar os axiomas alicerçados nas definições, nos objetivos e no campo de aplicação da Auditoria Social.

Assim, com apoio nos estudos de PINEL (2018, p. 81-83), pode-se estabelecer em síntese duas vertentes de aplicação da Auditoria Social, levando em conta os fundamentos teóricos de Kreps (1940) e Bowen (1953):

**Tabela 10 - Principais atributos das propostas de Auditoria Social para medição social do desempenho dos negócios.**

<b>Atributos</b>	<b>Kreps (1940)</b>	<b>Bowen (1953)</b>
Essência	Discutir e auditar socialmente o resultado social dos setores da economia; corporações individuais no desempenho social de negócios usando dados obtidos da micro e macroeconomia	Discutir e apresentar sugestões para aumentar a responsabilidade social de homem de negócios.
Dimensão	Auditar a empresa ou o governo em seu papel social, de meio ambiente e informacional	Apresentar a empresa em seu papel social, econômico e de meio ambiente.
Característica	É uma avaliação de desempenho social, ambiental, econômica e de acesso informacional	É uma apresentação do desempenho social, ambiental e econômica da empresa
Sistema de Medição	Ambiente externo, dados obtidos externamente a empresa	Ambiente Interno, dados internos da empresa
Orientações de estudos na atualidade	Auditoria Social	Responsabilidade Social ou Auditoria Interna (social)
Argumentação	Externa a empresa por auditores sociais independentes	Interna a empresa, por empregados ou profissionais com vínculo
Controle do Processo	Independente, o ambiente auditado não controla o processo	A empresa controla o processo, a quantidade e qualidade de resposta.

<sup>88</sup> A dinâmica da evolução dos controles internos, externo e auditoria pode ser vista em Castro (2010).

<sup>89</sup> Há na doutrina diversas nomenclaturas para a auditoria, os gêneros auditoria pública e privada, e as espécies, auditoria contábil, financeira, de demonstrações contábeis, operacional, de conformidade, de gestão, de programas, auditoria de sistemas, entre outras.

Aplicação	Em qualquer ambiente de interesse dos cidadãos e governos	No âmbito empresarial
Extensão	De conhecimento público	De conhecimento público

*Fonte: Adaptado de Pinel (2018, p. 74-76).*

*Dados organizados pela autora.*

Como se observa, ante as diversas características fundamentais expostas, o sistema de medição e a perspectiva de estudos na atualidade são determinantes para estabelecer as distinções das premissas da Auditoria Social concebida por Kreps (1943), termo cunhado pelo autor e que objetiva em essência relacionar as atividades empresariais com o bem estar da população (MARTÍN, 2008, p. 65). Assim, Kreps reflete: “A prova definitiva dos negócios não é a Demonstração de Lucros e Perdas, mas a Auditoria Social”<sup>90</sup> (KREPS, 1943, p. 2).

Segundo Pinel (2018, p. 47), fica evidente que havia desconfiança nos documentos produzidos pelas organizações privadas e que somente por meio da Auditoria Social com dados externos seria possível conhecer os resultados do funcionamento das corporações. O ‘teste ácido’, permite demonstrar que as empresas utilizam os recursos ambientais e laborais disponíveis na sociedade, porquanto tem obrigação de prestar contas à sociedade, pois esta tem direito a uma parcela dos resultados obtidos pelas empresas (PINEL; CONSEZA; MACARULLA, 2015, p. 91).

A mudança de foco dos primórdios da Auditoria Social de kreps a Bowen é remodelada<sup>91</sup>, e assume uma ideia de ‘responsabilidade social das organizações’ quanto a melhoria de vida no ambiente interno e externo às empresas (VENTURA, 1999, p. 45), num processo contínuo e perene de evolução da Auditoria Social.

Essa concepção se distancia da definição original da Auditoria Social, pois as características primordiais não são contempladas (PINEL, 2018, p. 74). Todavia, é conveniente discutir que o autor clássico que primeiro fez uso da nomenclatura, não elaborou profundas teorizações sobre o termo, uma vez que consoante as reflexões de Pinel (2018, p. 52), em seus primórdios Kreps (1943) apenas delimitou a Auditoria Social.

Frente a gama de argumentos trazidos à arena, é possível definir a técnica da Auditoria Social, enquanto fundamento epistemológico para o desenvolvimento da pesquisa, conforme o conceito abstraído dos estudos de Pinel, Cosenza e Macarulla (2015, p. 89), assim:

<sup>90</sup> Tradução Livre de: “*The acid test of business is not the Profit-and-Loss Statement but Social Audit.*”

<sup>91</sup> Uma abordagem comparativa dos modelos propostos pode ser vista em Carrol e Beiler (1975).

[...] como un proceso de intervencion social, desarrollado por auditores sociales, con el objetivo de lograr el control del patrimonio universal (recursos humanos, sociales, economicos, medioambientales, informacion y conocimiento) para asi tornar ese acervo de recursos accesible y disponible para el usufructo sostenible de las comunidades locales en simetria con la sociedad global.

Diante das exposições, se nota que o campo de aplicação no ambiente empresarial é um elemento importante para balizar a aplicação da Auditoria Social, ainda que os investimentos sejam de origem estatal, o foco nos temas socioambientais na gestão das grandes corporações com efeito sobre a sociedade civil assume destaque.

A interrupção dos moldes da Auditoria Social de Kreps, gerou entre outros impactos, a uso equivocado da terminologia Auditoria Social como Responsabilidade Social, Certificação e Controle Governamental, por consequência sua aplicação ocorre de forma inadequada (PINEL; CONSEZA; MACARULLA, 2015), (PINEL, 2018). Segundo os autores, se enquadram nessa categoria alguns países da América do Sul, que desenvolvem Auditorias Sociais protagonizadas pela Sociedade Civil com ênfase nas contas públicas, enquanto que as empresas privadas são apartadas do controle social e do governo (PINEL, 2018, p. 78).

Desse modo, há uma tendência desde o século XX, especialmente na Europa e América Latina, o desenvolvimento da Auditoria Social para avaliar, mensurar e controlar a gestão pública, com vistas aos benefícios sociais, fortalecimento da democracia, como mecanismo anticorrupção e enriquecimento ilícito (MESA e GONZÁLES, 2013, p. 5). Entretanto, o campo de aplicação se expande além do espaço público, e adentra no universo das organizações privadas, em arremate, os autores expressam:

La auditoría social constituye una clasificación de la auditoría, realizada con la participación de la ciudadanía, para garantizar la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de la gestión de diversas instancias estatales o privadas, con el objetivo de obtener mejores niveles de eficiencia, eficacia y transparencia, en la utilización de los recursos de destino social, contribuyendo a la prevención e identificación de acciones inadecuadas (MESA e GONZÁLES, 2013, p. 6-7)

A partir dos autores, compreende-se que nessa modalidade de auditoria, a participação da sociedade civil é imprescindível, uma vez que se afasta a participação do Estado ou outras instituições, sendo a Sociedade responsável por sua condução. A sociedade civil, portanto, é a maior interessada na gestão dos recursos públicos e ou naturais, já que é diretamente afetada pelas ações estatais ou privadas.

Nessa linha, pode-se citar brevemente, o desenvolvimento de ações sob a alçada do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programas de Participação da

Sociedade Civil (PASOC) e Fortalecimento de Direitos Humanos (HURIST) que tem incentivado a formação de líderes da sociedade civil para fortalecimento da cidadania por meio da Auditoria Social (PNUD, 2006, p. 5). A Auditoria Social está vinculada a participação cidadã no sentido de controlar a administração pública ou entidades não estatais que utilizem recursos públicos (PNUD, 2006, p. 9).

Sob esses moldes a Auditoria Social incorpora outros elementos voltados ao exercício de direitos humanos, no monitoramento e avaliação da gestão pública, no alcance da eficiência, eficácia e transparência contra a corrupção, por meio da participação cidadã de visão autônoma e independente (CCERP, 2007, p. 10).

Há no universo brasileiro iniciativas de participação da sociedade civil para controlar ações políticas e/ou orçamento público, considerando as experiências de maior relevância, destacam-se a seguir algumas dessas iniciativas.

A Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) é uma associação sem fins lucrativos que surgiu em função do Plebiscito Popular da Dívida Externa ocorrido no Brasil no ano 2000, na extensão de 3.444 municípios brasileiros, com a participação de organizações da sociedade civil. Ao seu término o plebiscito reuniu 6.030.329 participantes, com 95% optaram por não manter o acordo com o FMI, interrupção do pagamento da dívida externa, condicionada a realização de auditoria conforme previsão na CF/88<sup>92</sup>. No Estatuto Social da associação consta os seguintes os objetivos, no artigo 2º:

I – Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais.

II – Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa.

III – Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos.

IV – Exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação.

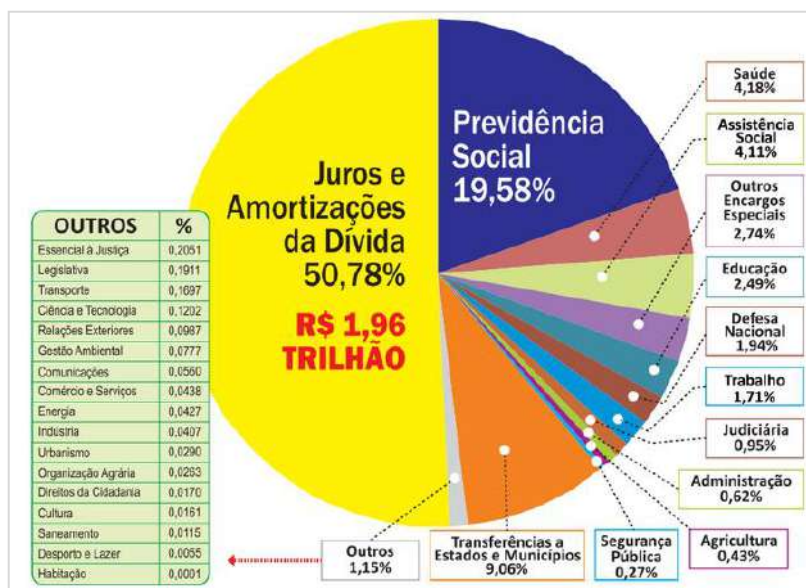
A expressão da dívida pública brasileira no orçamento da União, justifica a relevância de uma Auditoria Cidadã:

---

<sup>92</sup> Informação disponível em <https://auditoriacidada.org.br/quem-somos/>. Acesso em 16/04/2022.



**Figura 13 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União em 2021.**



Fonte: Portal da Auditoria Cidadã.

Disponível em <https://auditoriacidada.org.br>, acesso em 16/04/2022.

Sob reivindicação social de movimentos populares, inclusive da ACD, foi instalada em 2009 a CPI da Dívida Pública, o que não significou o alcance previsto na Carta Maior de 1988, ao que consta no artigo 26 do ADCT, mas representou uma ocasião para discussão de um tema de grande importância ao país (FATTORELLI, 2013a, p. 154).

A participação da sociedade é imprescindível na condução da Auditoria da Dívida, pois são os cidadãos que suportam o pagamento da dívida pública, por meio de elevados tributos e a recepção de serviços públicos escassos e baixa qualidade. A participação social é necessária para democratizar a compreensão da dívida e ampliar a visão da transparência do processo de endividamento (FATTORELLI, 2013b, p. 76)

Diversos assuntos envolvem as ações da Auditoria Cidadã, entretanto, por sua complexidade não serão tratados nesse estudo. Vale ressaltar, que a existência da iniciativa é um exemplo de participação popular e anseio por transparência na composição da dívida pública, e como se observar na figura 13 subtrai uma parcela significativa do orçamento brasileiro.

Existem outros incentivos à participação social em ações dos órgãos de controle, como o exemplo de entidades da sociedade civil e o TCU. Em 2018 a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS), em atuação conjunta com o Observatório Social do Brasil (OSB) com a intenção de conhecer, orientar e capacitar organizações de exercem o Controle Social, realizou um levantamento da situação transparência das contratações municipais com o uso de recursos federais (TCU, 2018, p. 2).

Ao fim o Relatório do TCU aponta baixa aderência municipal à transparência passiva, que prejudica o atendimento das demandas dos cidadãos, além de riscos de restrição ao exercício do controle social, potenciais ocorrências de fraudes e intermissão de transferências voluntárias de recursos federais (TCU, 2018, p. 16). As ações de controle incentivam a formulação da Portaria-TCU, nº 345/2018 que aprova o Roteiro “O TCU e o Controle Social”, (TCU, 2018, p. 6), com o objetivo de:

- I) difundir oportunidades de ações de controle em parceria com a sociedade, para as unidades do TCU;
- II) alertar as unidades do TCU sobre a necessidade de gerenciamento de riscos nas ações mencionadas no inciso anterior; e
- III) fornecer bases para a elaboração de uma “Estratégia de fortalecimento da parceria com a sociedade para o controle da Administração Pública”.

O documento atina para a participação da sociedade no campo de atuação do controle da Administração Pública, em acréscimo ao sistema de controles públicos existentes para a consecução de importantes objetivos (TCU, 2018, p. 7), dentre quais se destaca:

- Ampliação a cobertura dos gastos públicos - o controle externo do TCU, não circunscrever todos a amplitude de ações governamentais previstas no universo de seleção, risco, materialidade, relevância, etc, portanto, a sociedade pode complementar aspectos não cobertos pelos órgãos de controle.

- Melhoria da qualidade de serviços públicos - por dispor de maior proximidade com os serviços públicos disponíveis, a sociedade está mais habilitada para avaliar a adequação e satisfação da qualidade dos serviços oferecidos. A vivência do cidadão que utiliza os serviços, o gabarita a denunciar desvios e ausências no atendimento e na prestação de serviços.

A coparticipação dos controles externos (TCU e Sociedade Civil), é frutífera e representa um avanço integrar Órgãos de Controle e Sociedade. O TCU tem experiência e capacidade técnica para aprofundar muitos temas de interesse público. Entretanto, as auditorias e fiscalizações deveriam ser compartilhadas, compreendendo todo o processo de auditoria, planejamento e execução, com maior protagonismo das organizações da sociedade civil, a fim de garantir mais legitimidade e independência.

Por fim, uma outra iniciativa do controle externo em âmbito estadual, diz respeito ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em atuação ao Projeto Plano Anual de Fiscalização (PAF Social), por meio de ações integradas de participação de discentes e docentes de Universidades Públicas do Paraná. As auditorias referentes ao período de 2004 a 2011

resultaram em indicadores de gestão pública municipais nas áreas da saúde, assistência social e educação (TCE-PR, 2012a).

Ainda de iniciativa do TCE-PR, o Projeto LAI Social desenvolveu no ano de 2014 uma Auditoria Social compartilhada com Ministério Público, Universidades e Entidades da Sociedade Civil perfazendo as etapas de planejamento e execução. O objetivo da Auditoria consistiu na avaliação dos requisitos da Transparência Ativa e Passiva de sítios públicos de Municípios do Estado do Paraná (TCE-PR, 2014). O órgão de Controle Externo, compreende assim a Auditoria Social:

A auditoria social é um modelo de auditoria norteada pela inclusão do cidadão no controle do gasto público. Ela conta com a participação da sociedade para verificar, monitorar e controlar a gestão destas despesas. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta para o desenvolvimento da cidadania e da participação popular, que tem como objetivos a transparência e a melhoria da eficiência administrativa<sup>93</sup>.

Como se vê a linha mestra da Auditoria Social é a participação popular no controle da gestão pública, o PAF Social incluído a LAI Social, são instrumentos representativos da premissa de que as entidades do Estado responsáveis pelo controle estejam em sintonia com a sociedade civil (TCE-PR, 2012b, p. 6).

De certo a relação entre a Auditoria Social e o Controle Social é umbilical, consoante ampla exposição do conceito no capítulo anterior, daí que a técnica da Auditoria toma de empréstimo o substantivo ‘social’, para incorporar a sociedade civil como ator chave imprescindível ao efetivo controle externo do orçamento público.

Diante do exposto, em certa medida o conceito de Auditoria Social de Pinel, Cosenza e Macarulla (2015, p. 90), ao pressupor uma intervenção de auditores sociais com vistas ao controle do patrimônio social, econômico e informacional, de abordagem externa dissociado do ambiente auditado, se insere no prisma de controle exercido pela Sociedade, independente do objetivo, objeto, campo de aplicação e escopo.

A Auditoria assume um foco social, na medida em que busca progressivamente a economia, eficiência e eficácia das organizações, portanto, seus fundamentos reportam uma necessidade de participação da Sociedade, composta por auditores, instituições de auditoria e conjunto de grupos sociais. Ao consistir na verificação de um conjunto de normas, derivadas do sistema social, abrange matizes culturais, políticas e sociais (ALMEIDA, 2005).

---

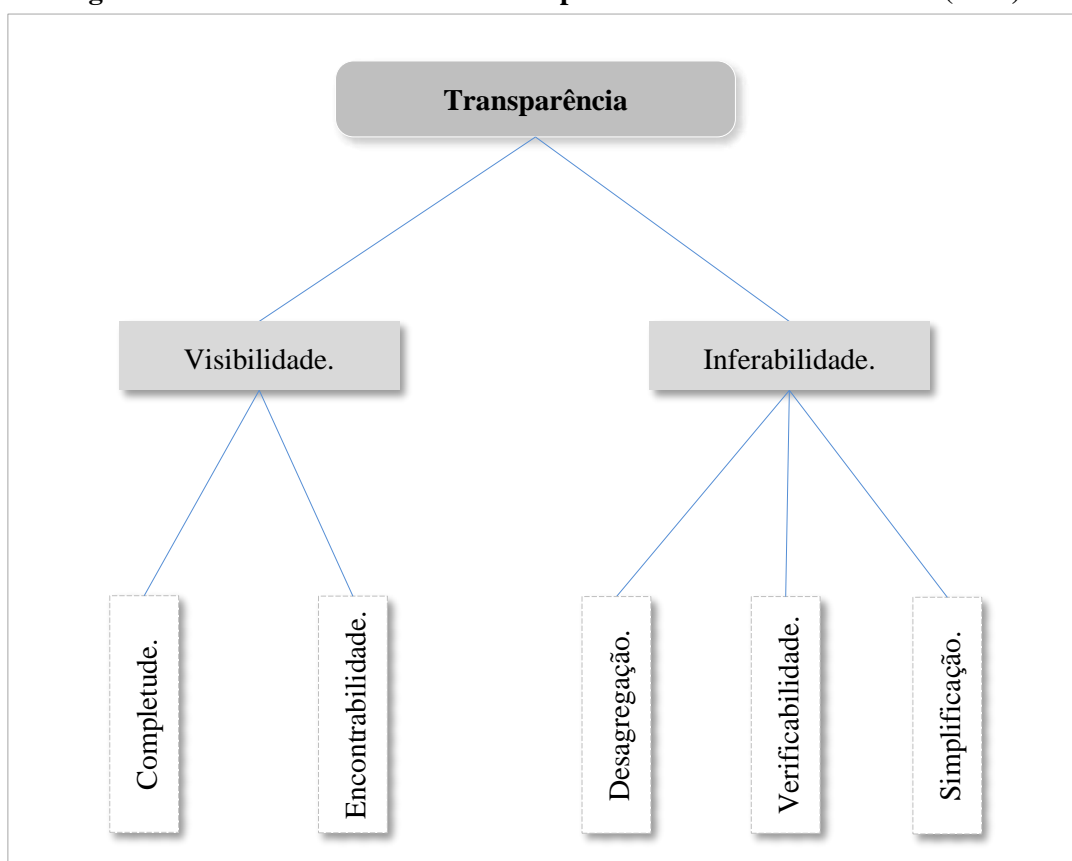
<sup>93</sup> Informação disponível no sítio <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/o-que-e-auditoria-social/97/area/47>. Acesso em 19/04/2022.

Diante disso, Auditoria Social se constitui em uma técnica capaz de mitigar a assimetria informacional, na medida em que busca analisar não só a quantidade de informação disponível, mas também a qualidade dessa informação, a partir da qual torna possível o aprofundamento das especificidades dos atos públicos de repercussão no erário.

A Auditoria Social nos moldes da LAI Social se fundamenta nos parâmetros da transparência pública e considera critérios quantitativos – conteúdo obrigatório mínimo - e qualitativos – atualização, autenticidade, integridade, navegabilidade, usabilidade, etc, além do retorno aos pedidos de acesso à informação (TCE-PR, 2014, p. 3).

Internamente, a metodologia da LAI Social em parte assimila a estrutura bidimensional dos elementos constituintes da transparência, quais sejam, a visibilidade (*visibiliy*) e a inferabilidade (*inferability*) (MICHENER e BERSCH, 2013). Os elementos podem ser estendidos em outras particularidades, conforme estrutura:

**Figura 14 - Níveis Conceituais da Transparência de Michener e Berch (2013).**



Fonte: Adaptado de Rodrigues (2016, p. 7).  
Dados organizados pela autora.

Ante ao modelo conceitual, tem-se em primeiro nível a visibilidade e a inferabilidade como elementos indispensáveis na construção do conceito de transparência (MICHENER e BERCH, 2013).

A visibilidade diz respeito a propriedade do que é visível, para tanto a informação deve alcançar os atributos de completude e encontrabilidade, de outra forma, a informação visível é aquela que está completa e possível de se encontrar, assim os atributos assumem uma reciprocidade para atingir a visibilidade da informação.

A natureza completa de dados permite a visão integral de um tema, a encontrabilidade por se associar a facilidade para se obter a informação, se aproxima da transparência ativa (disponibilizada por meios digitais) e da transparência passiva (mediante pedido de informação) (RODRIGUES, 2020, p. 240).

Segundo a autora há predominância de estudos voltados para a visibilidade a favor da transparência, entretanto, o interesse na qualidade da informação é crescente, a inferabilidade se iguala a visibilidade em nível de importância (RODRIGUES, 2016, p. 7).

A inferabilidade por sua vez se relaciona a qualidade da informação, a partir da qual é possível depreender de forma precisa sobre a informação, a capacidade de inferir sobre a informação ou dado se desdobra nos atributos da desagregação, verificabilidade e simplificação (MICHENER e BERCH, 2013, p. 238).

Em compêndio, a desagregação se conduz por dados que apresentam um maior grau de detalhes, tornando possíveis análises mais acuradas sobre atos de governo. A verificabilidade diz respeito a existência de um terceiro para aferir a autenticidade da informação. Por último, a simplificação está relacionada a perspectiva de compreensão de dados numa linguagem mais acessível (RODRIGUES, 2020, p. 240).

Diante ao exposto, em suma o capítulo alicerçou o ponto elevado da plataforma teórica da pesquisa, integrando conceitos do Controle Social e Transparência no aspecto doutrinário e à luz das normas brasileiras, em assistência ao processo de aplicação da Auditoria Social.

Nesse panorama, é importante transpor a natureza normativa das previsões legais brasileiras e suas influências globais, para a perspectiva prática dos meios digitais de promoção do controle social dos recursos públicos no contexto do Poder Executivo Federal, assunto a ser explorado e desenvolvido na seção subsequente.

### 3.3 A materialização do Acesso à Informação, da Transparência e do Controle Social por meio de sítios públicos

A sessão objetiva numa análise eminentemente descritiva, trazer dois dos principais sítios de transparência, acesso à informação e controle social no âmbito do Governo do Brasil, quais sejam, o Portal da Transparência e a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, nominada como Fala.BR.

A intensão reside em observar noções gerais sobre os portais públicos e a forma em que se aplica o acesso à informação por meios digitais, apontando aspectos quantitativos e qualitativos, perfil dos usuários, e algumas contradições entre a realidade de acesso à informação e o que se estabelece no amplo aparato legal brasileiro, já discutido em seções anteriores.

Os dois sítios eletrônicos compõem a iniciativa ‘Integrar os portais de transparência, de dados abertos e de ouvidoria ao portal único gov.br’, para a ‘Reformulação dos canais de transparência e dados abertos’, da atual Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022<sup>94</sup>. Também estão presentes na relação de serviços ou informações na categoria ‘Comunicações e Transparência Pública’, opção Transparência e Controle Social<sup>95</sup>.

Os portais de transparência constituem ferramentas que possibilita aos cidadãos o controle das políticas e gestões públicas, assumindo duplo papel de informar e aproximar a cidadão do Estado (BODEGA; SHUMACHER; PINTO, 2018, p. 2).

O Portal da Transparência do Governo Federal foi implementado em 2004 como um sítio eletrônico de acesso livre que permite ao cidadão fiscalizar e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. O Portal é mantido pelo Ministério da Controladoria Geral da União (MCGU), e visa o acesso à transparência ativa, além de integrar e apresentar dados de diversos sistemas de uso do Governo Federal quanto à gestão financeira e administrativa. Os dados são periodicamente atualizados, sendo de responsabilidade dos órgãos que executam programas e ações governamentais<sup>96</sup>.

A ferramenta dispõe na tela inicial diversas possibilidades de consultas, em menus superiores e laterais, além de painéis centrais. A figura apresenta a página inicial do portal da transparência.

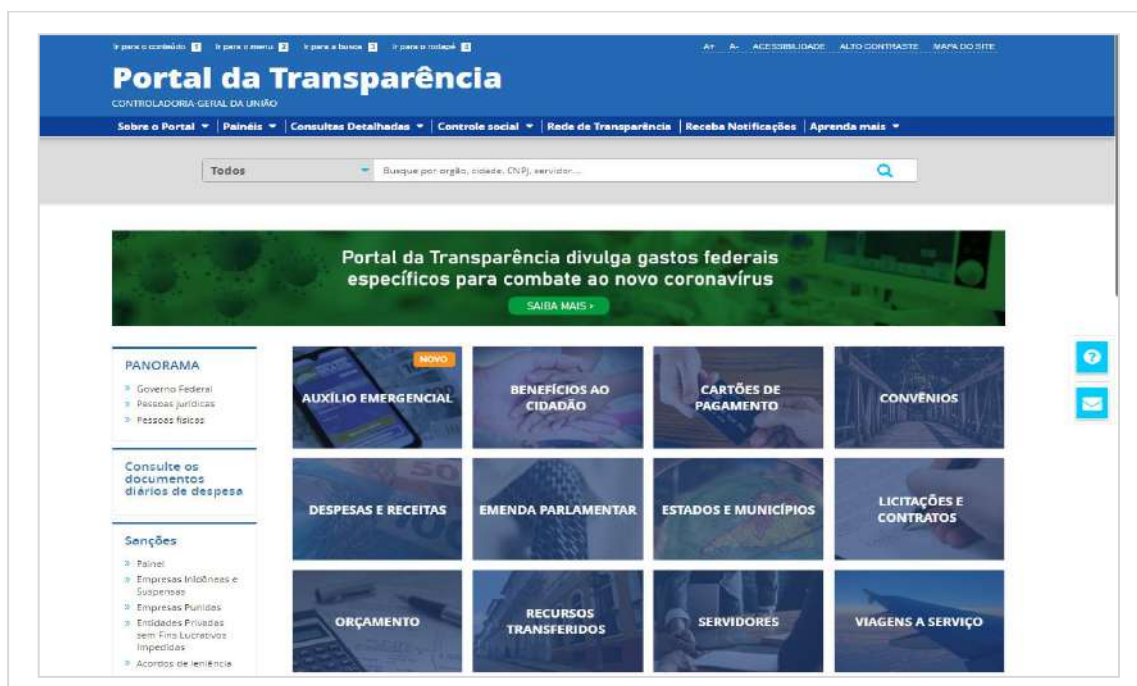
---

<sup>94</sup> A Estratégia de Governo Digital foi instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.

<sup>95</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.gov.br/pt-br/categorias/comunicacoes-e-transparencia-publica/transparencia/controle-social>. Acesso em 09/04/2022.

<sup>96</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 05/03/2021.

**Figura 15 - Página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal.**



Fonte: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>, acesso em 05/03/2021.  
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

É inegável a importância do portal enquanto ferramenta de gestão social, o universo de informações disponíveis engloba dados agregados sobre o orçamento da União, receitas e despesas públicas, recursos transferidos, gastos com cartão de pagamento, programas e ações de governo, áreas de atuação do governo, emendas parlamentares, órgãos do governo, servidores públicos, viagens a serviço, benefícios aos cidadãos, licitações, contratos, convênios e instrumentos congêneres, etc<sup>97</sup>.

O lançamento do portal, percorre desde a primeira lei com algum aspecto mais direto sobre a transparência pública, que foi a LRF em 2001, incrementada por alterações promovidas pela lei complementar 131/09 (Lei Capiberibe) e LAI em 2011.

A relevância do portal pode ser mirada no histórico do número de acessos e visualizações de páginas, percorridos nos anos de 2018 a 2021, que demonstra um crescimento de utilizadores até 2020 e queda em 2021, bem como o crescimento de páginas acessadas, o que contribui para estabilidade na média das duas variáveis.

<sup>97</sup> Informações disponíveis no sítio <https://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-voce-encontra-no-portal>. Acesso em 24/03/2022.



**Tabela 11 - Quantidade de Utilizadores e Visualizações no portal da transparência no período de 2018 a 2021.**

Ano	Utilizadores	Visualizações de páginas	Média
2018	4.123.343	36.268.466	8,8
2019	11.115.162	84.853.761	7,6
2020	18.698.946	146.968.001	7,9
2021	15.821.776	168.358.340	10,6
<b>Totais</b>	<b>49.759.227</b>	<b>436.448.568</b>	<b>8,8</b>

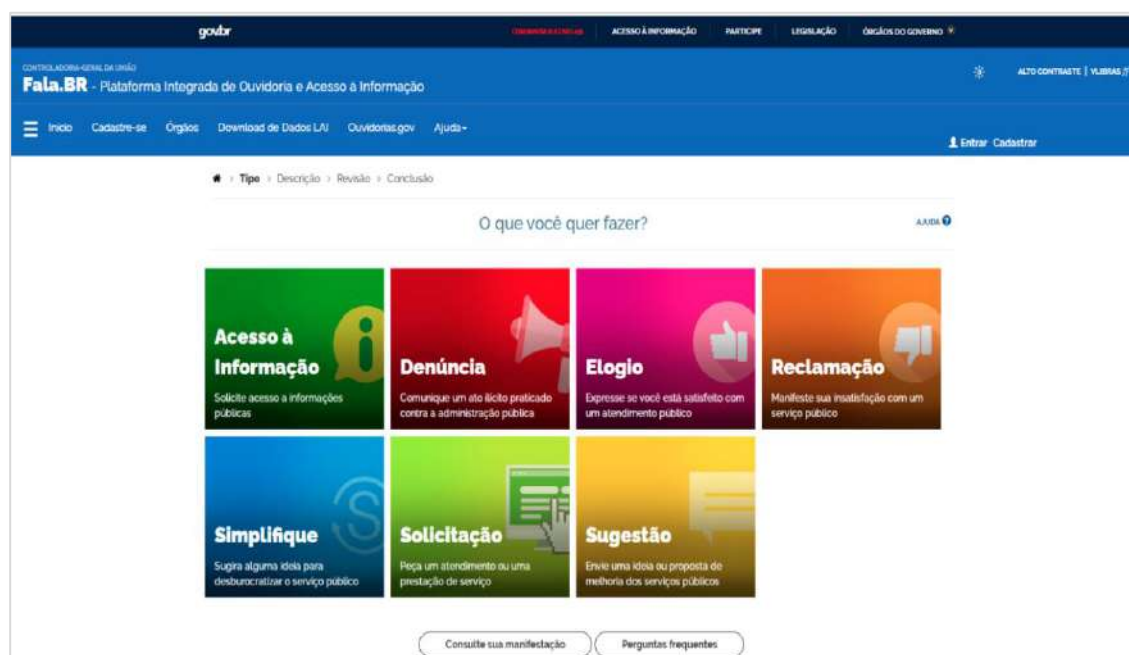
Fonte: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>, acesso em 24/03/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Embora a quantidade de utilizadores revele no primeiro momento a importância do portal da transparência, a disponibilidade de informações não implica necessariamente no alcance pleno da transparência (FORTE, 2020, p. 437). A dicotomia será tratada adiante, por ora permanece a descrição dos sítios públicos.

Na outra via, consta um portal também de iniciativa do Governo Federal, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, ou Plataforma Fala.BR. Na medida em que o portal da transparência se destina a transparência ativa, o Fala.BR caminha em direção a transparência passiva.

**Figura 16 - Página inicial da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.**



Fonte: <https://falabr.cgu.gov.br/>, acesso em 22/11/2021.

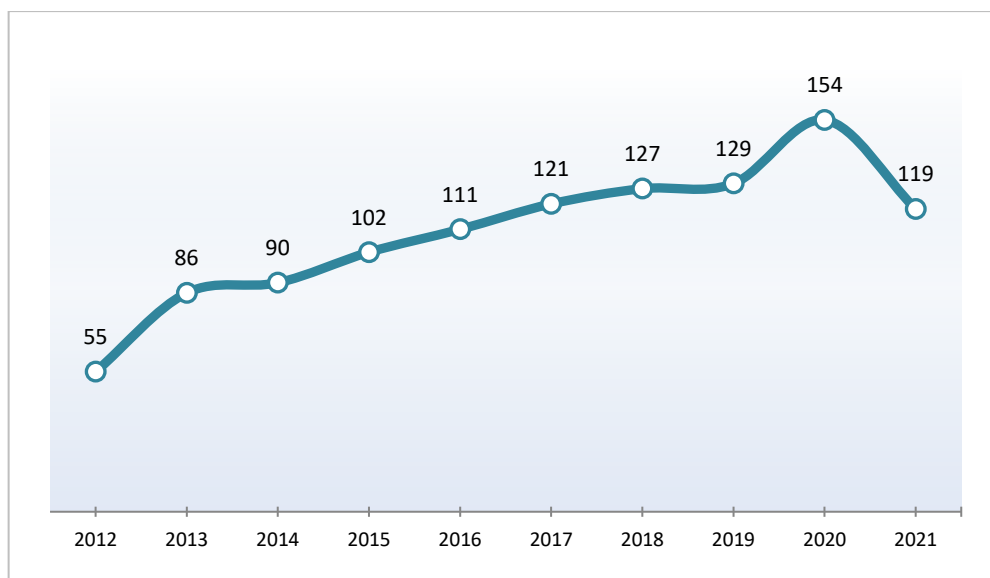
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.



O portal apresenta um layout autoexplicativo para 7 tipos de interações, acesso à informação, denúncia, elogio, reclamação, simplifique, solicitação e sugestão. De início desenvolvido como um sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal para facilitar o acesso on-line de comunicação da sociedade com órgãos e entidades. Todavia, a partir de agosto de 2019 passa a integrar também o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, desde então o e-SIC já passou por diversas atualizações, a exemplo da disponibilidade do sistema à estrutura das ouvidorias de órgãos estaduais e municipais<sup>98</sup>.

O painel do sistema destinado aos pedidos de informações, ‘acesso à informação’, é uma ferramenta eletrônica responsável por possibilitar, a sociedade requerer informações complementares àquelas não disponíveis por meio da transparência ativa. Igualmente ao Portal da Transparência do Governo Federal, a quantidade de pessoas físicas e jurídicas é um elemento que demonstra a relevância do Fala.BR. No período de 2012 a 2021 cerca de 484.209 utilizadores já solicitaram ao menos um pedido via sistema, ao passo que 1.093.495 de pedidos de acesso à informação foram realizados, o que confere uma média de 2,2 pedidos por solicitante<sup>99</sup>. Ao longo da série histórica há ascendência de pedidos até 2020, e em 2021 ocorre forte queda.

**Gráfico 09 - Quantidade de pedidos ao Fala.BR de 2012 a 2021 em milhares.**



Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 31/03/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

<sup>98</sup> Informações disponíveis no sítio [https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR\\_-\\_Manual](https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-_Manual). Acesso em 25/03/22.

<sup>99</sup> Informações disponíveis no sítio <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 30/03/22.

Em suma as duas iniciativas digitais, nos moldes da transparência ativa e passiva, buscam dar maior abrangência ao Controle Social das ações, programas e políticas do Estado. Na prática representa a materialização de regulamentos nacionais quanto aos temas da transparência, acesso à informação, participação social e governo aberto, com nítida atuação de organismos transnacionais a efeito de deliberações de foros internacionais em que o Brasil participa<sup>100</sup>.

Lopes (2019, p. 97) ao analisar os dados de uso da LAI a partir do e-SIC, entre 2012 e 2017, observa que o acesso à informação tende a abarcar classes sociais e econômicas mais favorecidas, em detrimento das classes populares. Consoante aos estudos do autor, busca-se refletir sobre os dados da LAI no período de 2018 a 2021.

De igual forma, a ampla previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro e a existência de portais de transparência ativa e transparência passiva, não é garantia de que a sociedade goze do pleno direito de acesso à informação. Dados extraídos do Fala.BR são importantes para visualizar o perfil dos utilizadores. Considerando os anos de 2018 a 2021, observa-se a disposição de informações sobre o nível de educacional dos utilizadores da plataforma:

**Tabela 12 - Perfil de Utilizadores do Fala.BR no período de 2018 a 2021.**

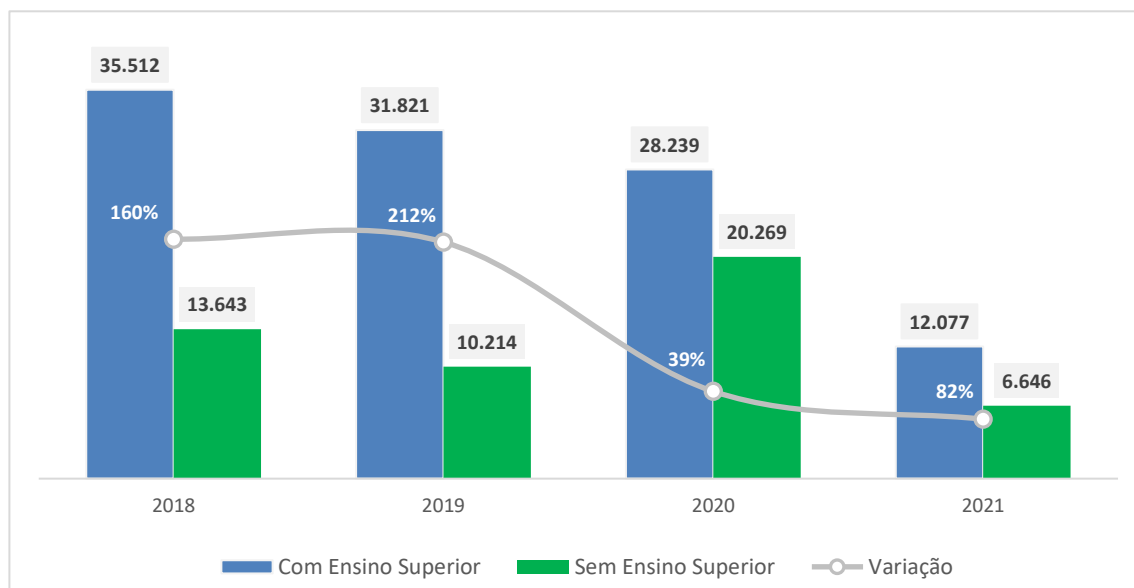
Nível Educacional/Ano	2018	2019	2020	2021
(a) Ensino Superior	35.512	31.821	28.239	12.077
(b) Sem Ensino Superior	13.643	10.214	20.269	6.646
(a-b)	21.869	21.607	7.970	5.431
Δ %	160%	212%	39%	82%

Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 02/04/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Como se constata, há uma predominância de utilizadores que tem nível superior, e/ou pós-graduação em nível *lato* e *stricto sensu*, em detrimento dos utilizadores que não apresentam ensino superior, desconsiderando os utilizadores que não informaram a escolaridade. O gráfico 10, deixa mais evidente a ocorrência:

<sup>100</sup> O MCGU mantém o painel de ‘Recomendações de Foros Internacionais’ que permite uma visualização de recomendações da OCDE, OEA e ONU, sob o mote de combate a corrupção o painel mostra que a maioria das deliberações são a respeito de medidas normativas em temas variados, incluindo transparência, acesso à informação e participação social. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/recomendacoesinternacionais>. Acesso em 26/03/2022.

**Gráfico 10 - Perfil educacional dos utilizadores no Fala.BR entre 2018 e 2021.**

Fonte: <http://painéis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 02/04/2022.

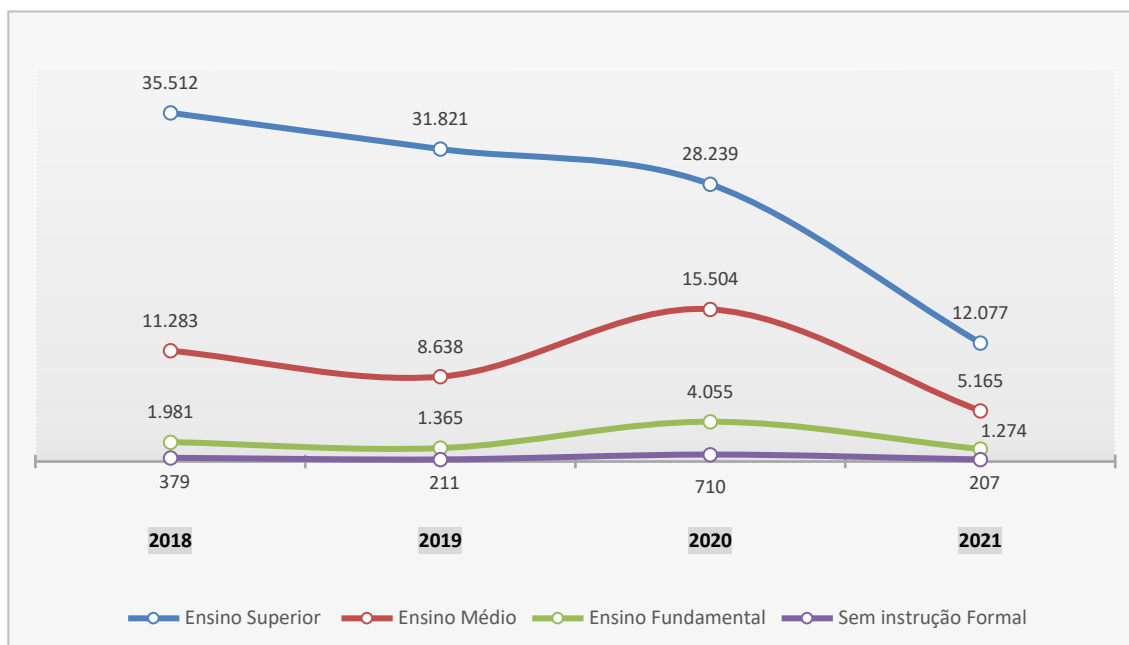
Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Embora, ao longo do período o polígono em cinza mostre uma tendência de decréscimo na variação quantitativa entre os níveis educacionais, a proporcionalidade entre os níveis ainda se mantém elevado. Nos anos de 2018 a 2019 há uma grande variação entre os quantitativos, com leve diminuição em 2020 e novamente uma ascensão em 2021.

Em análise comparativa dos utilizadores em nível superior e desmembrando os demais níveis em ensino médio, ensino fundamental e sem instrução formal, se percebe uma maior discrepância. Tal qual a comparação de quantitativos agregados em nível superior e sem nível superior, em que os pedidos de informações prevalecem para os primeiros. No entanto, o contraste revela a baixa incidência de pedidos de acesso à informação nas classes de menor nível educacional.

Enquanto a dinâmica dos utilizadores do Fala.Br nos níveis superior e médio apresenta variações de decréscimo, com uma alavancagem para os utilizadores de nível médio em 2020, com descendência abrupta em 2021, os quantitativos de utilizadores para os demais níveis, ensino fundamental e sem instrução formal permaneceram estabilizados. Os utilizadores sem instrução formal apresentaram poucas variações no lapso temporal de análise, visualmente retilíneo e próximo ao eixo horizontal. As disparidades dos perfis de utilizadores é melhor observada no gráfico abaixo.

**Gráfico 11 - Perfil educacional dos utilizadores em nível superior e demais níveis no portal Fala.BR entre 2018 e 2021.**



Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 02/04/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Igualmente importante é observar os assuntos solicitados pelo e-SIC no Fala.BR, toma-se por exemplo o ano de 2020, exercício de maior número de pedidos do interregno, a lista dispõe 179 assuntos diversos, mas será considerado apenas os 05 mais requeridos, assim postos:

**Tabela 13 - Assuntos mais requerido no Fala.BR em 2020.**

Assunto do Pedido	Quant. Pedidos	Percentual
Acesso à informação	28.768	18,67%
Serviços Públicos	13.105	8,51%
Coronavírus (COVID-19)	12.423	8,06%
Auxílio	11.350	7,37%
Educação Superior	6.569	4,26%
Outros Assuntos	81.864	53,13%

Fonte: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/dosLai.aspx>, acesso em 02/04/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

O assunto ‘pedido de acesso à informação’ atinge o topo dos mais requisitados, representa 18,67% de todos os assuntos solicitados pela plataforma, entretanto, os sistemas de

acesso ao público não permitem detalhar as especificidades dos assuntos buscados, demonstra, portanto, uma dificuldade de monitoramento das informações em níveis mais precisos. Assim, não é possível vislumbrar quais pedidos se referem a busca por informações sobre o planejamento e execução do orçamento público.

Vale apontar que a plataforma disponibiliza diversos assuntos requeridos aos órgãos conectados ao Fala.BR, de modo que é possível utilizar as respostas fornecidas aos usuários. É uma forma de compartilhamento mais amplo de informações com a Sociedade. Alguns dados da pesquisa foram obtidos nessa funcionalidade.

O quadro a seguir mostra os assuntos mais requisitados nos últimos anos, observa-se que o tema “acesso à informação” figura entre os mais buscados, sendo que em 2020 e 2021 apresenta maior destaque, seguido de “outros em economia e finanças” e “serviços públicos”.

**Figura 17 - Assuntos mais buscados no portal Fala.BR entre 2018 e 2021.**



Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 02/04/2022.

Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

Apesar do assunto ‘acesso à informação’ ter maior destaque, uma imersão nos dados mostra que os pedidos de informações nem sempre são alcançados e/ou dizem respeito propriamente ao tema de ‘acesso à informação’.

Uma parte expressiva dos pedidos de acesso à informação não são contemplados, dentre os motivos se insere as decisões que ‘não tratam de acesso à informação’, ‘acesso negado’ ou ‘parcialmente negado’, ‘informação inexistente’, ‘órgão não tem competência para responder’ e ‘pergunta duplicada’.

Importante destacar, o impacto dos pedidos de acesso do tipo ‘não se trata de solicitação de informação’, que em termos quantitativos representam em milhares 14.623 (2018), 10.787 (2019), 33.467 (2020) e 12.394 (2021). A tabela a seguir demonstra os percentuais de composição das manifestações dos órgãos demonstra, segundo o monitoramento do Fala.BR:

**Tabela 14 - Percentuais por tipo de decisão de manifestação no Fala.BR no período de 2018 a 2021.**

<b>Decisão da Manifestação/Ano</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Acesso Concedido	68%	70%	59%	68%
Não se trata de solicitação de informação	11%	6%	22%	10%
Acesso Negado	7%	8%	7%	7%
Acesso Parcialmente Concedido	5%	5%	5%	6%
Informação Inexistente	3%	4%	3%	4%
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	3%	3%	2%	2%
Pergunta Duplicada/Repetida	2%	2%	2%	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>, acesso em 02/04/2022.*

*Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.*

Ao que se depreende, diante à considerável ocorrência, é que os requisitantes do Fala.BR não absorvem o entendimento do que se trata o pedido de acesso à informação, embora os dados sejam fragmentados, coadunam com a pesquisa de Lopes (2019), já citada anteriormente.

Longe de conclusivos, os dados demonstram de forma objetiva quem busca informações sobre o governo federal e demais entes que aderem a plataforma. Ao considerar a

quantidade estimada da população brasileira de 213 milhões em 2021 (BRASIL, 2021), o número total de utilizadores é ínfimo. Em primeira instância, importa também considerar a desigualdade no acesso à internet no país, segundo dados do IBGE no ano de 2019, havia cerca de 12,6 milhões de domicílios em que não utilizavam de internet (BRASIL, 2019).

Da mesma maneira, em razão da pandemia de COVID-19, a mudança de ambiente físico para o digital fez aumentar a busca por serviços de internet nos domicílios brasileiros, todavia, deixa evidente a recorrente desigualdades digitais nas diversas parcelas da população, sendo o custo de conexão o fator que mais impede o uso domiciliar de internet (28%), seguido do desconhecimento de uso da internet (20%), e falta de interesse (15%), considerando os motivos mais citados (CGI, 2020, p. 3).

Na seara da transparência ativa, confluyente aos portais de transparência, apenas para citar críticas pontuais, Abdala e Torres (2017, p. 11) ao avaliar sítios de transparência de poderes executivos de Estados brasileiros, aponta diversos achados dentre os quais se destaca: (a) deficiência no controle social sobre a administração pública, (b) construção de portais como simples resposta às leis, (c) ausência de interação e estímulo à participação dos indivíduos na vida política, (d) necessidade de conhecimento prévio sobre diferentes tipos de despesa e transferências, de forma que os portais não são orientados aos usuários, uma vez que não simplificam o acompanhamento das contas públicas.

Já para Anjos e Ezequiel (2011) a criação de sítios governamentais possibilitou novos canais de acesso à informação e serviços públicos, por permitirem maior inovação no relacionamento com o cidadão, entretanto, a participação e transparência permanecem no plano das promessas, assim a transparência assume a ideia de espetáculo, e o cidadão torna-se consumidor dos serviços oferecidos pelo Estado.

Logo, o direito fundamental de acesso à informação, se situa no campo de um ‘direito potencial’, com limitações estruturais que comprometem o seu pleno alcance. Todavia, apesar das críticas aos aspectos desenvolvidos de forma minimalista, o contexto amplo e complexo do tema permite prosperar além do debate incipiente, torna-se importante utilizar-se dos instrumentos presentes num esforço constante para avançar na participação da esfera pública, ainda que os meios se mostrem limitados.

Diante disso, a problematização por ser inerente aos instrumentos de análise, terá um lugar reservado no próximo capítulo que desenvolve a Auditoria Social das Ações Emergência e Humanitárias em Roraima, mormente quando à transparência dos recursos públicos executados na Operação Acolhida.

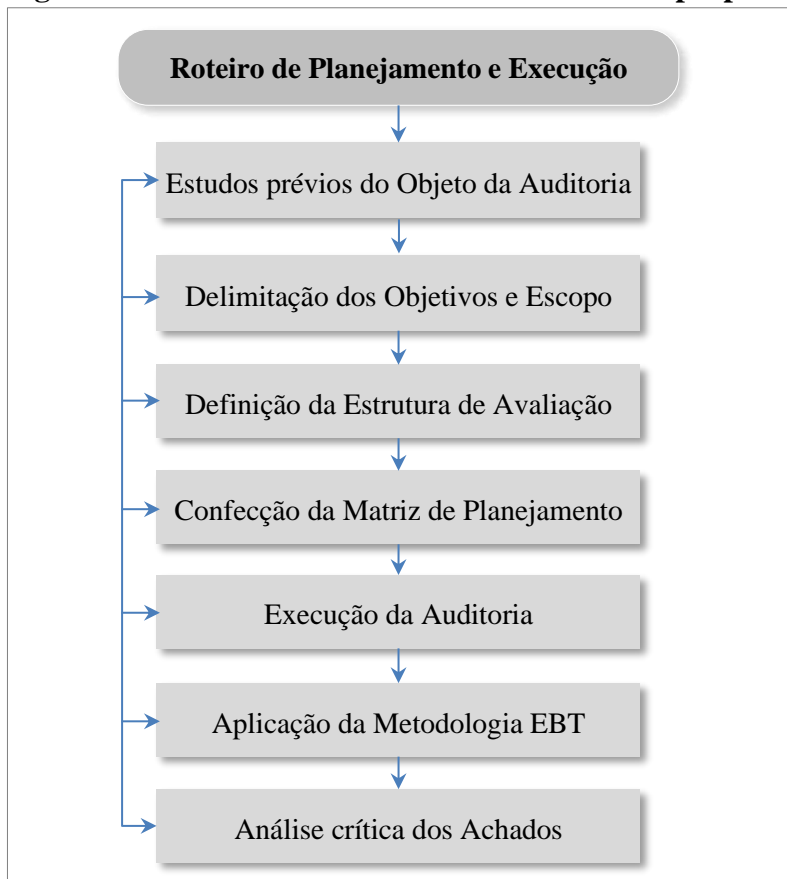
#### 4. AUDITORIA SOCIAL APLICADA À OPERAÇÃO ACOLHIDA

O presente capítulo objetiva descrever especificamente a plataforma metodológica da pesquisa, na qual se estabelece a dinâmica da Auditoria Social proposta nesta pesquisa, a partir do roteiro de planejamento para execução da auditoragem no contexto da execução das despesas públicas nas ações da Operação Acolhida.

O roteiro de planejamento corresponde ao Programa de Trabalho de Auditoria para a execução, assim, foram adotados os conceitos desenvolvidos por Peter e Machado (2009), bem como as premissas dos Manuais de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017) e Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020), Roteiro de Levantamento do TCU (BRASIL, 2018), Escala Brasil Transparente do MCGU (BRASIL, 2018), entre outras normas consideradas relevantes para a consecução do planejamento e execução.

Nesse sentido, o planejamento e a execução incorporam uma estrutura sistemática, com destaque para as principais etapas, descritas resumidamente a seguir:

**Figura 18 -Estrutura basilar da Auditoria Social proposta.**



*Fonte: Elaboração a partir dos dados da pesquisa, 2021.*



Na apresentação da estrutura observa-se a recursividade na movimentação de cada etapa, que diz respeito à possibilidade de retorno a etapa subsequente, na perspectiva que durante o processo de planejamento e execução da Auditoria é possível promover melhorias e aperfeiçoamento.

Embora a Auditoria seja uma técnica contábil, e por natureza exija certo rigor sistemático, as etapas ou fases não são dissociadas, ao contrário se complementam e retroalimentam.

O ponto de partida são os estudos prévios do objeto da Auditoria, ou análise preliminar do objeto, que na dinâmica do processo de auditoria constitui uma fase imprescindível, pois, visa a compreensão geral do objeto, incluindo a absorção as normas que regem a ação pública, os atores envolvidos, objetivos, estrutura de governança, estudos técnicos já realizados sobre o objeto, recursos econômicos envolvidos, entre outros aspectos (BRASIL, 2017; PETER e MACHADO, 2009).

Os estudos prévios dizem respeito desde a compreensão das diretrizes que autorizaram a Operação Acolhida, os normativos que definiram a governança das Forças Armadas e a destinação dos recursos econômicos que financiam a Operação, entre outros pontos discutidos no histórico da Operação.

Os estudos prévios também trazem à luz duas premissas: o objetivo e o escopo da Auditoria. O primeiro delineado na análise da transparência pública dos recursos destinados ao financiamento da Operação Acolhida, abarca a disponibilidade da transparência ativa, transparência passiva e política de dados abertos. O segundo define o *locus* da Auditoria, a saber, a execução orçamentária da Ação Orçamentária 219C, em especial os recursos descentralizados às UGs das Força Armadas presentes em Roraima, na temporalidade compreendida nos exercícios financeiros de 2018 a 2020.

A estrutura de avaliação guarda relação com a própria concepção de Auditoria, pois uma Auditoria é intrinsecamente um processo de avaliação. Assim, considerando o objetivo e escopo já revelados, a estrutura fundamental concebida para o alcance da Auditoria é a conformidade às normas videntes de acesso à informação no âmbito brasileiro, mormente quanto à metodologia Escala Brasil Transparente (EBT), do MCGU (BRASIL, 2018), fundamentados na Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Importa destacar que Klein (2018, p. 38) propõe um indicador do Nível de Transparência Pública (NTP), idealizado a partir de indicadores do ranking de Transparência do MPF e da CGU, consideradas as normas relativas à transparência pública.

Igualmente, o presente estudo abstrai as três metodologias, com adaptações as necessidades específicas do objeto de auditoria em análise, além do incremento da atualização das normas nacionais vigentes e subsidiárias com a temática no acesso à informação, citam-se a Lei nº 131/09 (LRF), Lei n.º 12.527/2011 (LAI), Decreto nº 7.724/12, Decreto n.º 8.777/2016 e Manual de Transparência Ativa do Governo Federal (BRASIL, 2019). Aplicados os conceitos de visibilidade e inferabilidade já discutidos no capítulo 3.

As razões para a escolha das metodologias como cerne da auditoria incorporam além do respaldo técnico dos órgãos de controle brasileiro, também a objetividade na aplicação, se por lado facilita a compreensão ampla da transparência pública, por outro permite abordagens pormenorizadas da plataforma conceitual discutida nas seções anteriores. As premissas da estrutura descrita permitiram a construção da matriz de planejamento<sup>101</sup>, conforme anexo III, que reporta a questão de auditoria, alcançada durante o processo de execução, e traduzem os objetivos da auditoria (BRASIL, 2017).

A matriz de planejamento é fundamental para organizar os dados coletados (PARANÁ, 2014b), além de auxiliar a construção conceitual que orienta a execução da auditoria (BRASIL, 2020). O anexo III elucida em detalhes os elementos constitutivos da matriz de planejamento<sup>102</sup>, construída em função do cotejamento das metodologias citadas e demais normativos atualizados, a tabela 15 sintetiza a composição dos elementos representativos da matriz de análise:

**Tabela 15 - Síntese dos eixos e critérios de análise da transparência pública.**

<b>Eixos de Transparência</b>	<b>Crítérios para Análise</b>
Transparência Ativa	Informações: Institucionais, Relatórios, Receitas, Despesas, Licitações e Contratos.
Transparência Passiva	Existência de SIC presencial e E-SIC (Eletrônico).

*Fonte: Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

Grosso modo, a execução da Auditoria Social simboliza o confronto da situação existente com os critérios definidos na matriz de planejamento (PETER e MACHADO, 2009),

<sup>101</sup> Para a pesquisa foi adaptado o documento eletrônico E60C2438-e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, disponível em <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E60C2438>. Acesso em 12/08/2021.

<sup>102</sup> Alguns documentos técnicos descrevem com riqueza de detalhes a composição da matriz de análise, tais como, os Manual de Orientações Técnicas da CGU (BRASIL, 2017) e Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020).

em que são utilizadas diversas técnicas de coleta e análise que resguardam e subsidiam os achados da auditoria (BRASIL, 2017).

É importante reiterar que a matriz de planejamento é essencialmente implementada por meio da lista de critérios e subcritérios de conformidade, seccionados a partir dos eixos de análise, foram elencados o total de 46 subcritérios de transparência. Sendo que o eixo Transparência Ativa dispõe de 8 critérios, dispostos em 38 subcritérios. O Eixo Transparência Passiva é composto por 2 critérios, desdobrados em 8 subcritérios.

Cabe esclarecer que tanto o ITP proposto por Klein (2018), quanto à metodologia EBT, apresentam parâmetros diferenciados no estabelecimento do percentual atribuído para cada quesito de avaliação. Klein atribui os pesos dos quesitos consoantes ao grau de importância, todavia, não detalha quais mecanismos foram utilizados para determinar o grau de importância. A EBT não deixa evidente quais foram as condicionantes para determinar os percentuais de cada quesito.

Diante disso, buscou-se estabelecer parâmetros mais técnicos para determinar os percentuais ou ‘pesos’ dos critérios e subcritérios para avaliar a transparência pública. Assim, para estabelecer os “pesos” ou percentuais, de cada eixo, critérios e subcritérios, foi utilizado método *Swing Winghts* (BODILY, 1985 *apud* ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001), para a “pontuação” correspondente aos subcritérios foi usado o método de comparação par-a-par sob a lógica de julgamento semântico que explora a diferença de atratividade, por meio do *software* MACBETH (BANA E COSTA; VANSNICK, 1995).

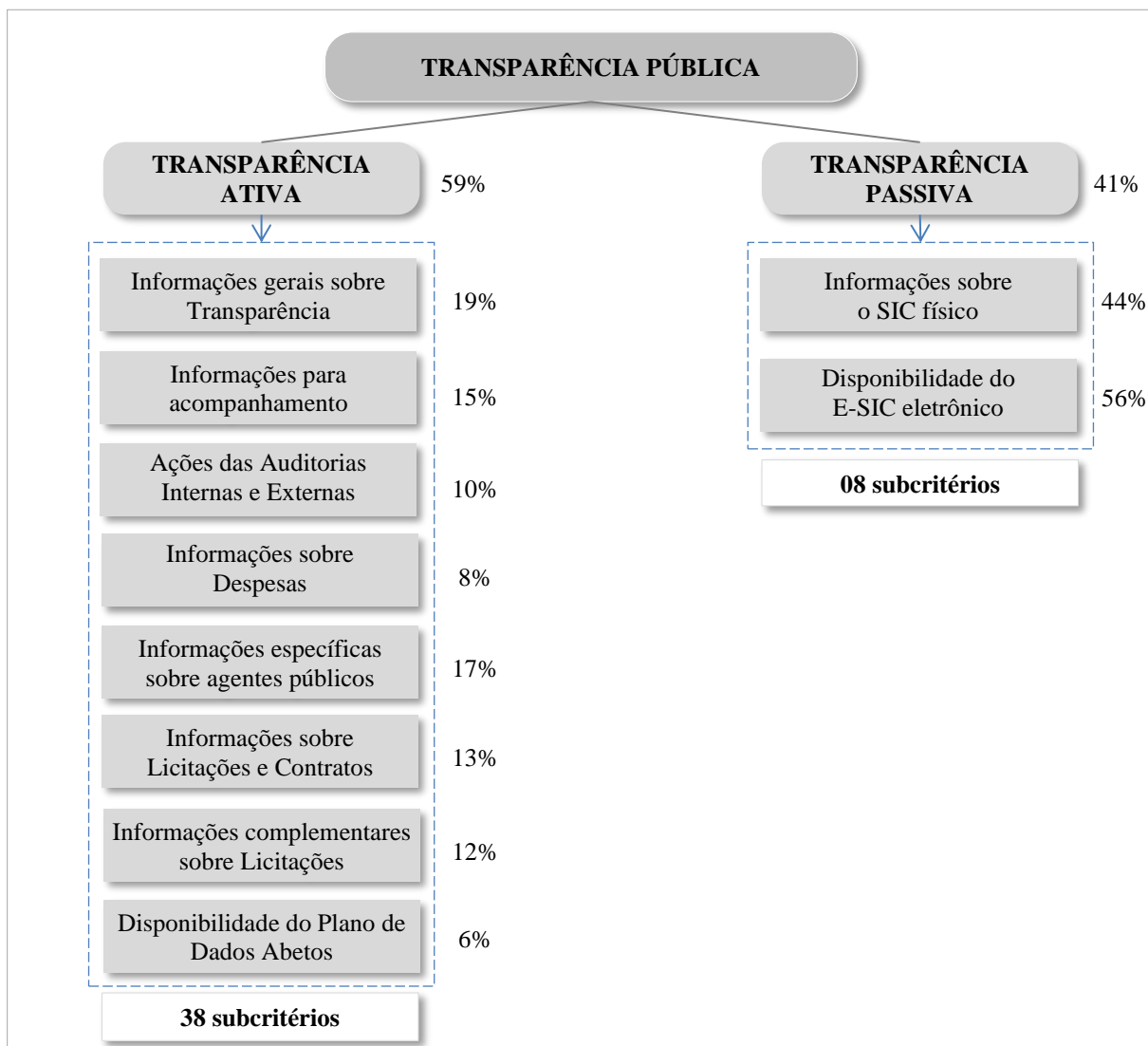
Esses procedimentos para determinar os percentuais e pontuações dos subcritérios, são amplamente utilizados em pesquisas que versam sobre modelos de apoio à decisão, com estruturação de problemas e avaliações multicritério por meio de ferramentas de intervenção<sup>103</sup>. Todavia, a pesquisa não se propõe trilhar esse caminho, a finalidade do uso desses procedimentos é atribuir mais robustez ao método de determinação da importância dos critérios e subcritérios de transparência.

Por tratar-se de um procedimento assessório à pesquisa, não será esmiuçado na seção. Os percentuais das áreas de interesse Transparência Ativa e Transparência Passiva no nível de critérios são demonstrados na figura 19. Os demais percentuais figuram no Anexo I e a pontuação dos subcritérios no Anexo II.

---

<sup>103</sup> Para compreender os conceitos da metodologia multicritérios, a obra de Ensslin, L.; Montibeller, G. N.; Noronha, S. M. (2001), oferece um amplo desenvolvimento do processo de apoio à decisão em problemas complexos.

**Figura 19 - Síntese dos eixos e critérios de análise da transparência pública.**



Fonte: Adaptado da Metodologia EBT (BRASIL, 2018) e Klein (2018).

A figura abaixo exemplifica a pontuação do subcritério 1.1 O ente possui informações sobre transparência na internet? Obtida a partir do *software* MACBETH. Corresponde a resposta binária, caso o ente público disponha de informações sobre transparência em seu sítio reporta 'sim', caso contrário 'não'. É a lógica dos procedimentos da lista de checagem.

**Tabela 16 - Subcritério – O ente possui informações sobre transparência da internet?**

Nível de Impacto	Descrição	Pontuação
N2	Sim	100
N1	Não	0

Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

A tabela a seguir demonstra os critérios e subcritérios adotados para a submissão dos sítios das Unidades Gestoras selecionadas na amostra.

**Tabela 17 - Lista de Checagem dos critérios de Transparência Ativa e Passiva.**

<b>CRITÉRIOS DE TRANSPARÊNCIA</b>		<b>Referência Normativa</b>
<b>1. TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>		
<b>Informações Gerais sobre Transparência e o sobre o Órgão</b>		
1.1	O ente possui informações sobre transparência na Internet?	Art. 48, II, da LC n.º 101/2000; Art. 8.º, §2.º, da Lei n.º 12.527/2011; Decreto n.º 7724/12, Art. 7.º, § 2.º.
1.2	As informações são divulgadas em local de fácil acesso no sítio eletrônico?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, caput.
1.3	O sítio eletrônico contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso às informações?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 3.º, I.
1.4	As informações são disponibilizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão no sítio eletrônico da instituição?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 3.º, I.
1.5	As informações disponíveis estão atualizadas?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 3.º, VI.
1.6	Há indicação, no sítio eletrônico, de instruções para que o cidadão possa se comunicar de forma eletrônica ou telefônica com a entidade?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 3.º, VII.
1.7	O sítio eletrônico permite acessibilidade ao conteúdo para pessoas com deficiência?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 3.º, VIII.
<b>No sítio eletrônico é divulgado(a):</b>		
1.8	o registro de competências?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso I.
1.9	a estrutura organizacional da entidade?	
1.10	a) endereço	
1.11	b) telefone	
1.12	c) horário de atendimento	
<b>São divulgados dados para o acompanhamento de:</b>		
1.13	a) programas	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso V.
1.14	b) ações	
1.15	c) projetos	
1.16	d) obras	
1.17	Existe, no sítio eletrônico, “Perguntas e Respostas” (FAQ) para as perguntas mais frequentes da sociedade?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso VI.
1.18	O ente libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.	LC n.º 101/2000, Art. 48, § 1.º, inciso II (redação dada pela LC n.º 156/2016);
<b>Resultados das ações da unidade e órgãos controle interno e externo do Poder Executivo</b>		
1.19	A unidade divulga o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 7.º, inciso VII, alínea “b”.
<b>Informações sobre Despesas:</b>		

1.20	a) número do processo de execução ou número do empenho	LC n.º 101/2000, Art. 48-A, inciso I; LC n.º 131/2009, Art. 2.º, inciso I; Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, inciso I. Decreto n.º 7.724/2012, Art. 7.º, § 3.º, IV.
1.21	b) valor do empenho	
1.22	c) valor da liquidação	
1.23	d) valor do pagamento	
1.24	e) classificação orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fonte de recursos que financiam o gasto.	
1.25	f) favorecido do pagamento (pessoa física ou jurídica).	
1.26	g) bem fornecido ou serviço prestado.	
<b>Despesas específicas sobre agentes públicos</b>		
1.27	Despesas com Remuneração e subsídios recebidos por servidores.	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso III e V.
1.28	Despesas com diárias e passagens.	
<b>Informações concernentes aos procedimentos licitatórios:</b>		
1.29	a) edital na íntegra	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso IV.
1.30	b) resultado da licitação	
1.31	c) contrato na íntegra	
<b>Caso não tenha o edital na íntegra disponível no sítio eletrônico, considerar os itens disponíveis da relação abaixo:</b>		
1.32	a) modalidade	Lei n.º 12.527/2011, Art. 8.º, § 1.º, inciso IV;
1.33	b) data	
1.34	c) valor	
1.35	d) número/ano do edital	
1.36	e) objeto	
<b>Plano de Dados Abertos</b>		
1.37	O ente possui plano de dados abertos disponível em seu sítio eletrônico?	Decreto n.º 8.777/2016.
1.38	O sítio eletrônico possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	
<b>2. TRANSPARÊNCIA PASSIVA</b>		
<b>No sítio eletrônico, há indicação da existência de um SIC físico?</b>		
2.1	Há indicação de endereço?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 9.º
2.2	Há indicação de telefone?	
2.3	Há indicação dos horários de funcionamento?	
<b>Há a possibilidade de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica pelo do sistema e-SIC?</b>		
2.4	A solicitação por meio do e-SIC é simples, sem a exigência de itens que dificultem ou impossibilitem o acesso, tais como envio de documentos e assinatura reconhecida?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 10.º, § 2.º.
2.5	É possível o acompanhamento posterior da solicitação?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 10.º, § 2.º.
2.6	Cumpram os prazos para resposta das solicitações?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 11.º, § 1.º.
2.7	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 7.º, inciso, IV.
2.8	Comunica sobre possibilidade de recurso?	Lei n.º 12.527/2011, Art. 10.º, § 4.º.

Fonte: Adaptado da Metodologia EBT (BRASIL, 2018) e Klein (2018).

A conferência dos subcritérios é disposta na seção 4.4.2 Transparência na execução dos recursos da Operação Acolhida.

Para uma análise mais acurada da pesquisa, é oportuno promover uma forma mais abrangente de avaliação da transparência pública, por meio de taxas de compensação e o desempenho das ações potenciais. A fórmula de agregação aditiva, conforme a equação 1 abaixo, auxilia na análise quantitativa da transparência.

**Equação 1 – Agregação aditiva.**

$$V(a) = \sum_{i=1}^n w_i \cdot v_i(a)$$

Fonte: Adaptado de Ensslin, L.; Montibeller, G. N.; Noronha, S. M. (2001, p. 244).

Onde:

$V(a)$  → Valor Global da Avaliação da Transparência da UGs.

$V_1(a), V_2(a), \dots, V_n(a)$ , → Valor parcial dos critérios específicos 1, 2, ..., n.

$W_1, W_2, \dots, W_n$  → Taxas de Substituição dos critérios específicos 1, 2, ..., n.

n → número de critérios específicos.

O objetivo da equação não é mensurar a transparência, tão pouco é estabelecer um *ranking* de transparência pública. Considera-se que por ser um tema complexo, a transparência não se exauri numericamente. O objetivo é somente elucidar quais critérios e/ou subcritérios do questionário são ou não cumpridos pelas Unidades Gestoras, consoante as normas vigentes no Brasil sobre transparência.

A utilização do questionário ocorreu por meio da incursão nos sítios públicos das quatro UGs que compõem a amostra da pesquisa, a partir de portais de buscas na internet, pois não foi possível obter informações sobre os sítios das UGs por meio do sítio do Ministério da Defesa<sup>104</sup>. As UGs são o Grupamento de Apoio de Boa Vista, Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS, 6º Batalhão de Engenharia de Construção e Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva, a busca por informações ocorreu nas seções específicas de acesso à informação e ainda nos diversos menus que compõem os sítios das organizações. As condições de definição da amostra se devem a prevalência dos recursos nas UGs com sede em Roraima, e é detalhada na seção 4.4.1 O Universo Orçamentário da Operação Acolhida.

<sup>104</sup> <https://www.gov.br/defesa/pt-br>. Acesso em 21/08/2021.

Conforme se observa nos elementos adotados, a análise da transparência das UGs, não se limita as despesas efetuadas por meio da Ação 219C, portanto, é imprescindível uma abordagem mais ampla da transparência das UGs, uma vez que, a execução orçamentária é apenas um aspecto dentre muitos abarcados pela transparência pública.

**Tabela 18 - Sítios das UGs pesquisadas.**

<b>Ordem</b>	<b>Unidade Gestora</b>	<b>Sítio Eletrônico</b>
01	Grupamento de Apoio de Boa Vista	<a href="https://www.fab.mil.br/index.php">https://www.fab.mil.br/index.php</a>
02	Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS	<a href="https://www.7bis.eb.mil.br/">https://www.7bis.eb.mil.br/</a>
03	6º Batalhão de Engenharia de Construção	<a href="http://www.6bec.eb.mil.br/">http://www.6bec.eb.mil.br/</a>
04	Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva	<a href="https://www.1bdainfsl.eb.mil.br/">https://www.1bdainfsl.eb.mil.br/</a>

*Fonte: Portais de busca na internet.*

*Dados organizados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

De forma complementar, os portais da transparência pública do Governo e o portal do Painel de Preços ambos do Governo Federal, foram analisados por meio da técnica de inspeção de páginas eletrônicas (LEWIS, *et al*, 1990). O método de inspeção, essencialmente consiste em verificar as trilhas de determinada interface (MARQUES *et al*, 2015), conforme a Matriz de Planejamento foram analisados os procedimentos por busca de informações sobre contratos na Ação Orçamentária 219C.

Doravante, os procedimentos apresentados subsidiam a composição dos achados, por sua vez refletem conteúdos que contribuem para o alcance da questão de auditoria proposta no planejamento, e são reportadas na análise sobre a transparências dos sítios e portais submetidos as técnicas e procedimentos previstos.

A transposição do planejamento para a execução da auditoria não ocorre de forma abrupta, essas etapas já envolvem certo grau de análise, tal como nos estudos prévios que permitem avaliação de testes de auditoria, por sua vez aprofundados durante a execução (BRASIL, 2017).

Consequente, o ponto elevado do processo da auditoria é a análise crítica dos achados e informações complementares, que determina os resultados alcançados. A próxima seção detalha pormenorizadamente os resultados, suportados por evidências perscrutadas na pesquisa.



## **4.1 Auditoria Social da Execução Orçamentária no Contexto da Operação Acolhida**

Para além dos resultados, esse tópico objetiva promover o espaço à crítica, para tanto foge ao padrão do conceito de auditoria enquanto técnica, ao passo que em certo momento explora de forma as inúmeras incongruências da transparência pública em torno da execução orçamentária da Operação Acolhida.

Todavia, por outro caminho, há a tentativa de construir um elo entre um campo de estudo eminentemente técnico, objetivo e metódico que é o processo de auditagem, com o fenômeno multifacetado e complexo dos movimentos migratórios internacionais.

De início, a seção traz à luz o contexto orçamentário da Operação Acolhida, a análise da transparência em suas nuances, apreciação dos resultados e as considerações parciais do capítulo.

### **4.1.1 O universo orçamentário da Operação Acolhida na assistência emergencial e humanitária no acolhimento de migrantes venezuelanos**

Em nível geral, a amplitude dos recursos despendidos na assistência aos migrantes em Roraima, perfaz a relevância da pesquisa, na medida em que é o reflexo dos negócios que o Estado Nacional promove. No nível específico, a alta materialidade dos recursos repercute a relevância e define o critério de seletividade do objeto da auditoria (ISSAI 100, 2013). A materialidade leva em conta o grau de importância representativa dos volumes de recursos envolvidos em certo contexto (CASTRO, 2011).

O estudo da transparência na execução de recursos da Operação Acolhida pressupõe abordagens descritivas e analíticas da despesa pública gerenciada pelo Ministério da Defesa, compartilhados pelos Comandos das Forças Armadas (FA), Exército, Aeronáutica e Marinha e suas respectivas Unidades Gestoras (UGs).

A alocação orçamentária e financeira dos recursos é descentralizada pelo Estado Maior da Força Tarefa Logística Humanitária que determina as demandas às UGs por meio do Comando de Operações Terrestres (COTER), este por sua vez direciona os créditos orçamentários as UGs que ficam responsáveis por executar a despesa pública (BRASIL, 2018). No interregno de análise foram identificadas duas Ações Orçamentárias em favor do Ministério da Defesa, recursos abertos na maioria por créditos extraordinários em Medidas Provisórias, Decretos e Portaria do Poder Executivo Federal. Alguns são expostos a seguir:

**Tabela 19 - Destinação de Recursos entre 2018 e 2020 nas Ações 219C e 21C1.**

<b>Instrumento Legal</b>	<b>Valores (R\$)</b>	<b>Ação Orçamentária</b>
MP nº 823/18	190.000.000,00	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela
MP nº 857/18	75.280.000,00	
Decreto nº 9.709/19	14.063.959,00	
MP nº 880/19	223.853.000,00	
MP nº 912/19	31.793.585,00	
Portaria nº 9.830/20	159.146.458,00	
Decreto nº 10.281/20	10.601.952,00	21C1 - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela
<b>Totais</b>	<b>704.738.954,00</b>	

*Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, Diário Oficial da União.*

*Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

Adiante, os dados foram colhidos por meio da incursão no Portal da Transparência do Governo Federal no decurso do ano de 2021, utilizando os diversos filtros disponíveis para consulta da despesa pública no sítio, a partir dos quais as informações foram modeladas em *software* de planilhas de cálculo. Priorizou-se a Ação 219C por conta do maior volume de recursos, que é apresentada no decorrer da seção.

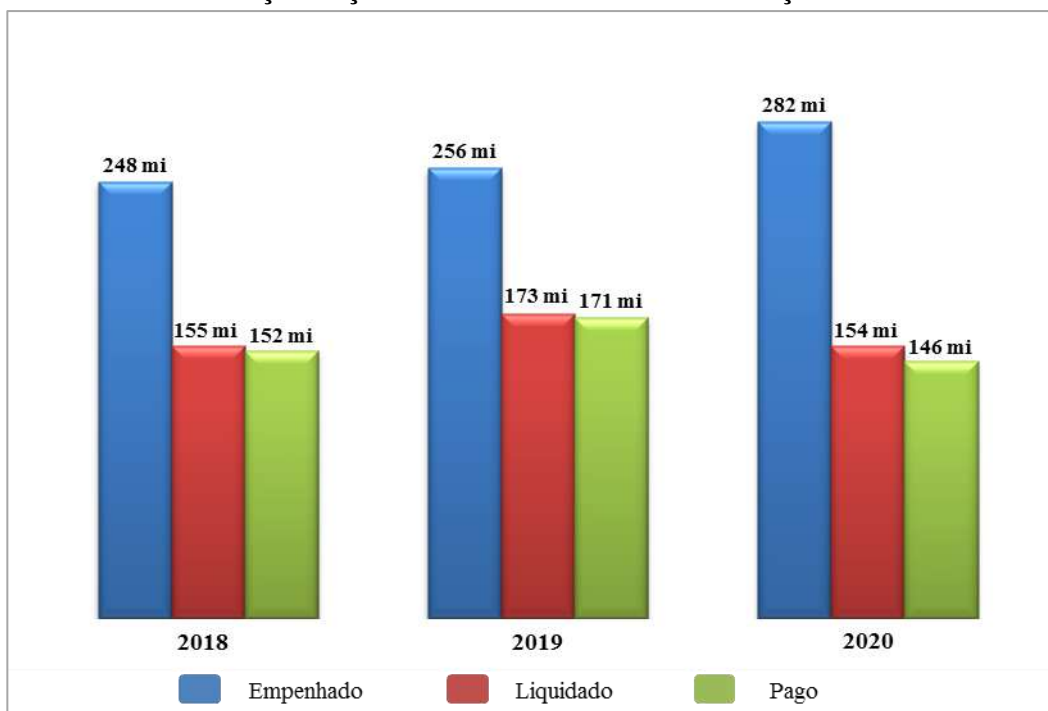
Em primeira instância observa-se ao aumento no orçamento ao longo dos anos. A tabela 20 demonstra a distribuição dos recursos acumulados no interregno de 2018 a 2020, em sequência o gráfico 12 compara as fases da execução da despesa.

**Tabela 20 - Valores em R\$ da Execução Orçamentária entre 2018 e 2020 na Ação 219C.**

<b>Exercício</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidação</b>	<b>Pagamento</b>
2018	248.035.816,20	154.592.656,99	152.199.426,79
2019	255.775.887,42	172.781.788,36	171.046.287,32
2020	282.025.184,23	154.499.915,29	145.788.456,95
<b>Totais</b>	<b>785.836.887,85</b>	<b>481.874.360,64</b>	<b>469.034.171,06</b>

*Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.*

*Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

**Gráfico 12 -Execução Orçamentária entre 2018 e 2020 na Ação 219C em milhões.**

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Perscrutando os dados obtidos é possível discriminar a execução das despesas da Ação 219C a partir do Ministério da Defesa e os Comandos que o compõe, com destaque da execução das despesas para a monta de recursos empenhados, liquidados e pagos:

**Tabela 21 - Execução em R\$ de despesa entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Comando das FA.**

Comando	Empenho	Liquidação	Pagamento
Exército	611.883.327,78	346.280.256,55	335.090.844,77
Marinha	11.236.689,43	5.903.959,33	5.254.064,65
Aeronáutica	162.716.870,64	129.690.144,76	128.689.261,64
<b>Totais</b>	<b>785.836.887,85</b>	<b>481.874.360,64</b>	<b>469.034.171,06</b>

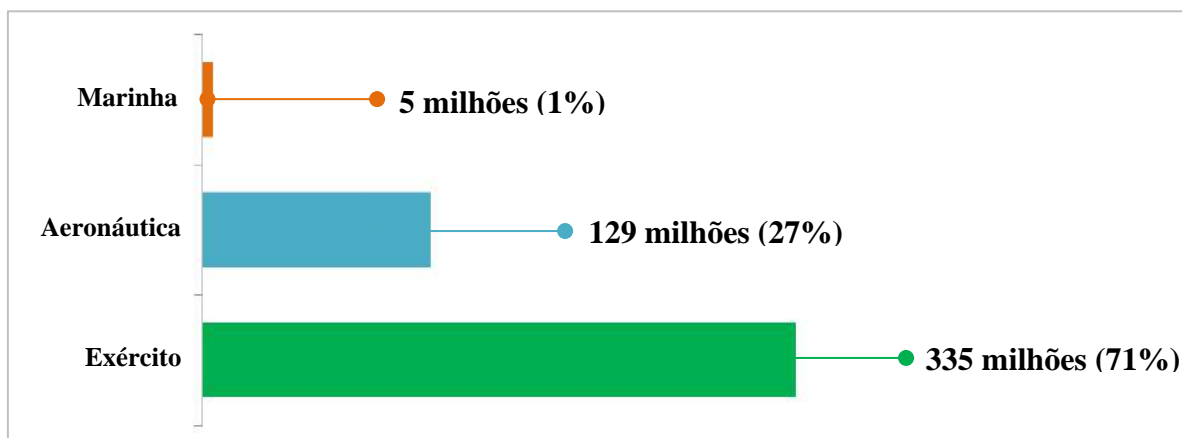
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Depreende-se, que o Comando do Exército foi responsável pelos maiores vultos de recursos na execução da despesa com as ações emergências e humanitárias da Operação Acolhida. Com relação aos valores pagos, observa-se que estes representam mais de 2/3 de todos os recursos pagos no período em análise. O gráfico 13 elucida a maior concentração dos

pagamentos efetuados pelas UGs subordinadas ao Comando do Exército, em valores aproximados.

**Gráfico 13 -Pagamentos em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Comando das FA.**

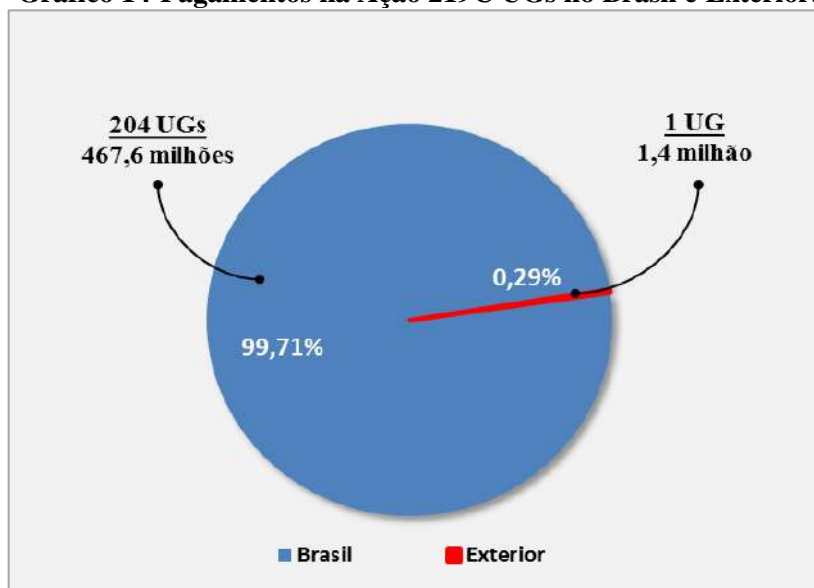


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Conforme já abordado, ressalta-se que os recursos são distribuídos entre inúmeras Unidades Gestoras em todo no território nacional e no exterior, subordinadas aos respectivos Comandos das Forças Armadas. O gráfico evidencia a quantidade de 204 Unidades Gestoras no Brasil e 1 Unidade fora do país, a UG 120090 - Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington nos Estados Unidos, vinculada ao Comando da Aeronáutica:

**Gráfico 14-Pagamentos na Ação 219C UGs no Brasil e Exterior.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

A maioria dos recursos pagos ocorre na Categoria Econômica de Despesas Correntes R\$ 460 milhões (98%), em detrimento da Categoria de Despesas de Capitais R\$ 9,2 milhões (2%), em valores aproximados. No que refere as Despesas Correntes, desdobra-se no Grupo Outras Despesas Correntes, disposto entre diversos Elementos de Despesa, tais como Serviços de Terceiros, Material de Consumo, Passagens e Locomoção, Diárias-Militar, entre outros. Já as Despesa de Capital, em grande parte diz respeito a Equipamentos e Material Permanente, consoante tabela 22 a seguir:

**Tabela 22 - Execução da Despesa em R\$ de 2018 a 2020 na Ação 219C por Elemento de Despesa.**

<b>Classificação de Despesa</b>	<b>Empenho</b>	<b>Liquidação</b>	<b>Pagamento</b>
<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>763.134.497,13</b>	<b>472.198.124,15</b>	<b>459.676.862,23</b>
<b>3 - Outras Despesas Correntes</b>	<b>763.134.497,13</b>	<b>472.198.124,15</b>	<b>459.676.862,23</b>
04-Contratação por Tempo Determinado	341.827,36	76.830,18	76.830,18
15-Diárias – Militar	621.712,03	621.712,03	617.136,33
30- Material de Consumo	239.909.205,09	195.172.494,00	192.817.052,55
33-Passagens e Despesa com Locomoção	50.654.353,80	24.165.803,63	21.486.163,16
39-Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	467.160.877,09	249.232.067,70	241.757.267,38
40-Serviços de Tec. da Informação e Comunicação	2.517.442,90	1.106.143,06	1.099.339,08
47-Obrigações Tributárias e Contributivas	131.967,15	26.703,94	26.703,94
92-Despesas de Exercícios Anteriores	348.501,71	347.759,61	347.759,61
93-Indenizações e Restituições	1.448.610,00	1.448.610,00	1.448.610,00
<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>22.702.390,72</b>	<b>9.676.236,49</b>	<b>9.357.308,83</b>
<b>4 – Investimentos</b>	<b>22.702.390,72</b>	<b>9.676.236,49</b>	<b>9.357.308,83</b>
40-Serviços de Tec. da Informação e Comunicação	2.573,00	2.573,00	2.573,00
47-Obrigações Tributárias e Contributivas	36.000,00	0,00	0,00
51-Obras e Instalações	99.690,00	0,00	0,00
52-Equipamento e Material Permanente	22.564.127,72	9.673.663,49	9.354.735,83
<b>Totais</b>	<b>785.836.887,85</b>	<b>481.874.360,64</b>	<b>469.034.171,06</b>

*Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.*

*Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.*

A classificação da Despesa em Categoria Econômica reflete o efeito econômico da realização da despesa, de outra forma, repercute a consequência econômica da execução da despesa. Assim, as Despesas Correntes são aquelas que não contribuem para a formação de um bem de capital, ou seja, para a formação de um bem durável que se incorpore ao patrimônio público. Por outro lado, as Despesas de Capital são aquelas que contribuem para a formação de um bem de capital, e, portanto, se incorporam ao patrimônio público.

Ao longo dos anos há oscilação da relação entre as Despesas Correntes e de Capital, em termos contábeis observa-se uma tendência da não aplicação de recursos para fins de formação de bens tangíveis. Assim, na execução da Ação Orçamentária que financia a Operação Acolhida, não compreende investimentos permanentes, indo de encontro à percepção das ações emergenciais, limitadas ao longo do tempo em função da precariedade das políticas migratórias e fronteiriças no Brasil. As ações públicas da Força Tarefa espelham a ideia de provisório (JAROCHINSKI SILVA e BAENINGER, 2020). A tabela 23 e o gráfico reforçam esse entendimento.

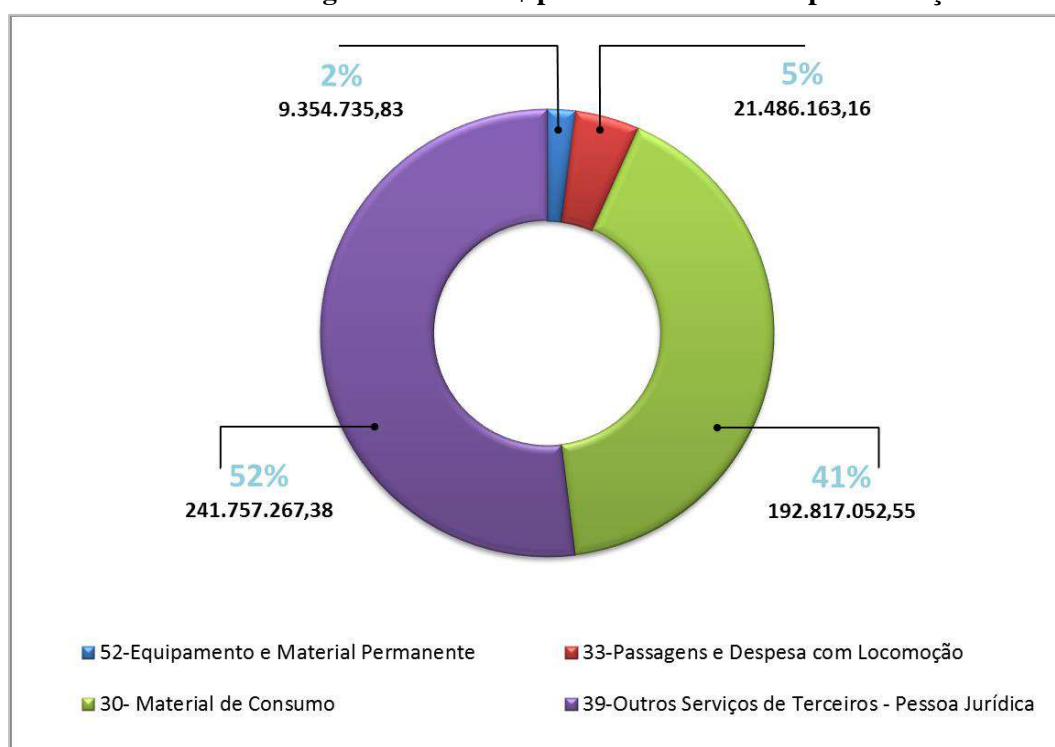
**Tabela 23 - Despesas Correntes versus Despesas de Capital entre 2018 e 2020 na Ação 219C.**

Categoria Econômica da Despesa	Exercício Financeiro		
	2018	2019	2020
Despesas Correntes	149.705.960,28	165.246.391,62	144.724.510,33
Despesas de Capital	2.493.466,51	5.799.895,70	1.063.946,62
Relação entre as Despesas	1,67%	3,51%	0,74%

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Gráfico 15 - Maiores Pagamentos em R\$ por Elementos de Despesa na Ação 219C.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

A análise gráfica permite vislumbrar o perfil de pagamentos realizados, identificando que os pagamentos de maior valor se dar nos Elementos de Despesa 39-Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 30-Material de Consumo, juntos correspondem 93% de todos os valores pagos para atender a Ação Orçamentária 219C. O Elemento de Despesa tem a finalidade de definir o objeto do gasto público, conforme a Portaria Interministerial nº 163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, as despesas com Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica são àquelas resultantes da prestação de serviços de Pessoas Jurídicas. Por outro lado, o Material de Consumo representa àquelas despesas com materiais de uso não duradouro. Ambos são resultados de contratos firmados entre particulares e o setor público.

Com a identificação das UGs contempladas com a Ação 219C, pode-se elucidar a execução de despesa por Estados da Federação e fora do país, consoante a tabela abaixo:

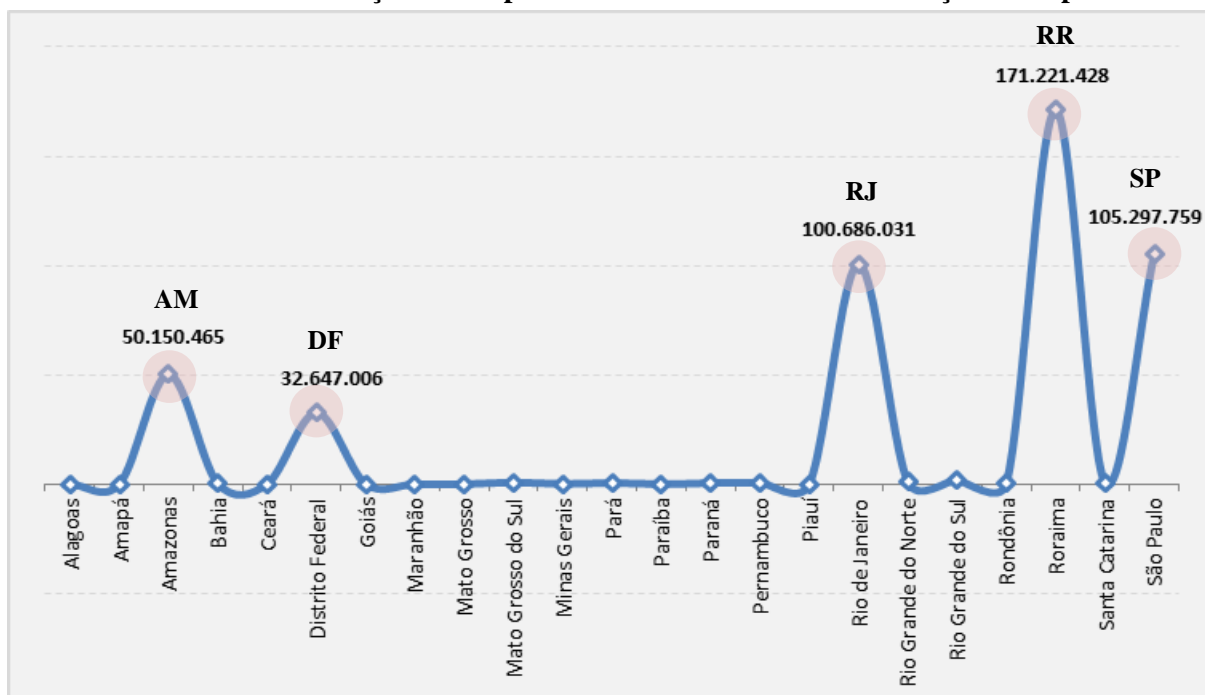
**Tabela 24 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Estados.**

<b>Estado</b>	<b>Empenho</b>	<b>Liquidação</b>	<b>Pagamento</b>
Alagoas	8.639,12	444,15	444,15
Amapá	4.937,46	4.937,46	4.937,46
Amazonas	71.883.710,87	55.587.005,95	50.150.464,54
Bahia	370.050,56	335.097,63	320.928,20
Ceará	116.107,32	83.399,21	79.578,46
Distrito Federal	45.157.556,79	34.018.864,62	32.647.006,15
Goiás	190.032,32	141.801,66	108.994,06
Maranhão	13.801,90	13.613,50	13.613,50
Mato Grosso	115.644,15	72.873,79	72.873,79
Mato Grosso do Sul	1.334.013,12	866.106,47	852.609,87
Minas Gerais	252.191,95	146.683,41	143.383,49
Pará	735.207,92	567.292,01	567.292,01
Paraíba	136.774,48	30.164,52	30.164,52
Paraná	920.457,02	533.028,56	533.028,56
Pernambuco	1.405.291,14	769.910,55	765.910,55
Piauí	24.918,52	22.290,02	22.290,02
Rio de Janeiro	164.558.989,31	101.994.284,87	100.686.031,42
Rio Grande do Norte	1.156.416,50	1.089.677,92	1.074.290,37
Rio Grande do Sul	4.451.275,03	2.132.103,95	2.043.863,81
Rondônia	289.252,66	259.885,29	259.885,29
Roraima	368.655.402,73	174.771.879,22	171.221.428,22
Santa Catarina	1.043.249,63	779.977,15	760.898,83
São Paulo	107.344.241,09	106.276.543,57	105.297.758,63
WASHINGTON (EUA)	15.668.726,26	1.376.495,16	1.376.495,16
<b>Totais</b>	<b>785.836.887,85</b>	<b>481.874.360,64</b>	<b>469.034.171,06</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Gráfico 16 – Perfil da Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Estados.**

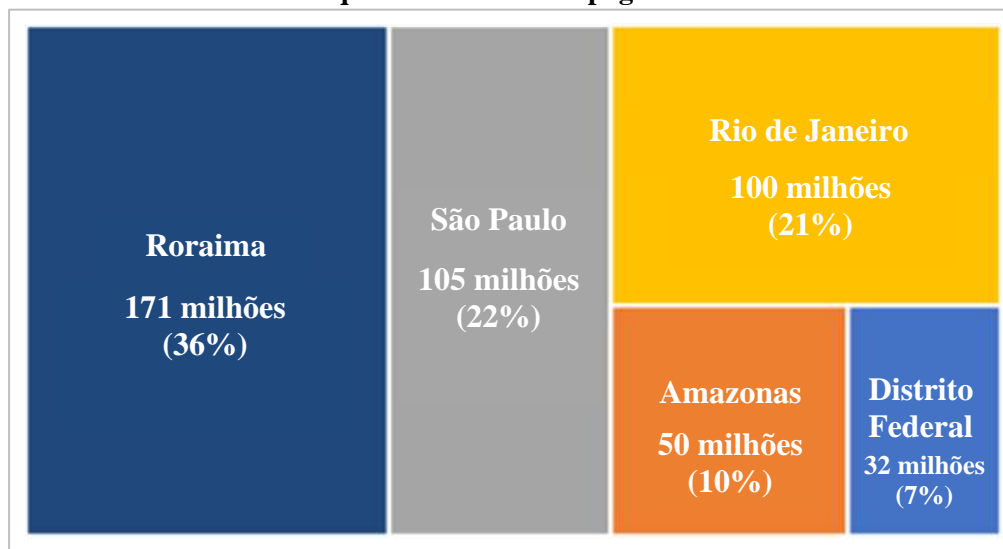


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

O polígono dispõe os 23 Estados que realizaram despesas por meio de UGs presentes nas respectivas Unidades Federativas. Com destaque para os cinco Estados com UGs que mais executaram despesas na Ação 219C, os valores adicionados representam cerca de 98% de todos os recursos pagos no período de 2018 a 2020.

**Gráfico 17 – Estados que mais efetuaram pagamentos entre 2018 e 2020.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.



A partir do amplo conjunto de dados colhidos, é possível elaborar o demonstrativo que evidencia a distribuição da execução orçamentária por região geográfica do território nacional, conforme tabela 25 abaixo, com destaque para os pagamentos expostos na figura 20 na sequência:

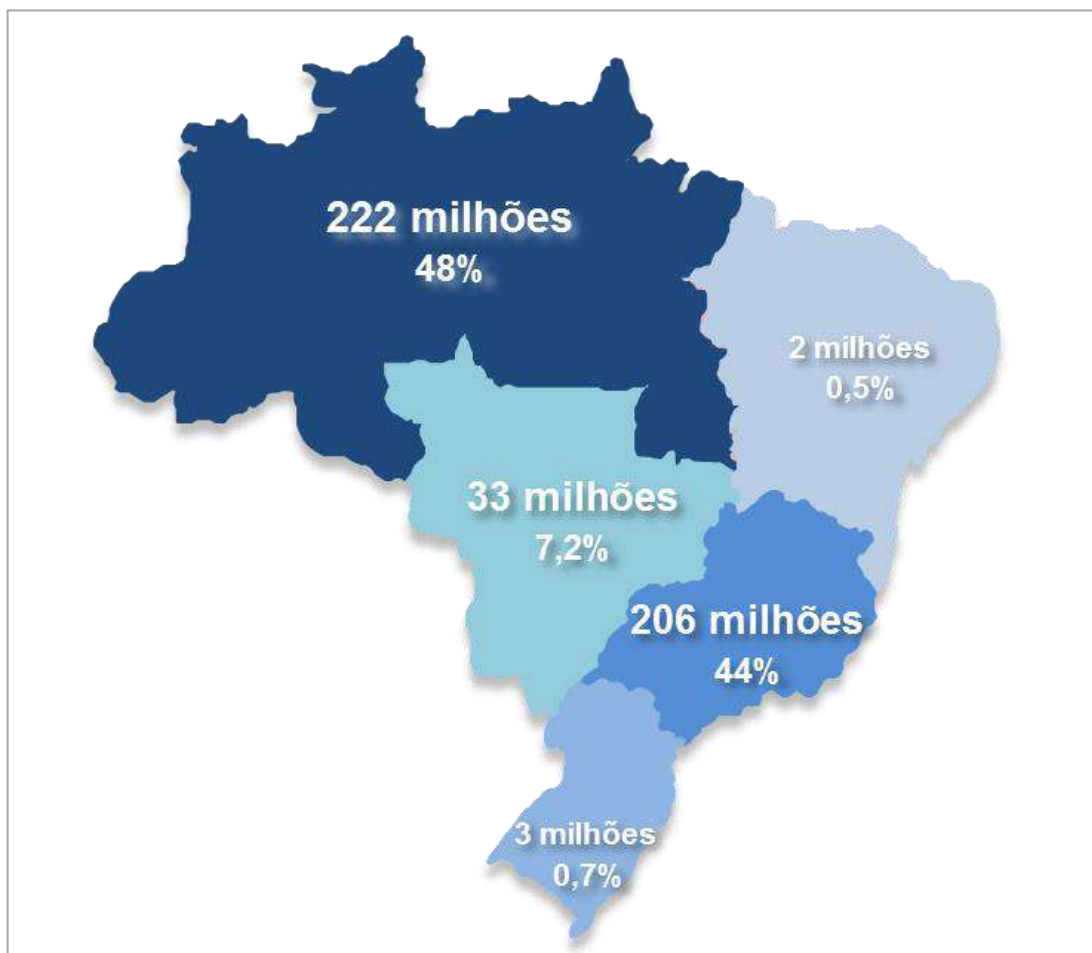
**Tabela 25 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C por Região.**

Região	Empenho	Liquidação	Pagamento
Norte	441.568.511,64	231.190.999,93	222.204.007,52
Sudeste	271.903.230,40	208.270.828,44	205.983.790,05
Centro Oeste	47.049.438,33	35.246.329,95	33.824.867,36
Sul	6.414.981,68	3.445.109,66	3.337.791,20
Nordeste	3.231.999,54	2.344.597,50	2.307.219,77
<b>Totais</b>	<b>770.168.161,59</b>	<b>480.497.865,48</b>	<b>467.657.675,90</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Figura 20 – Despesas pagas na Ação 219C de 2018 a 2020 por Região no Brasil.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Os dados apresentados permitem reportar a alta materialidade dos recursos públicos empregados na Operação Acolhida, por meio da Ação Orçamentária 219C, nos eixos de Acolhida, Ordenamento de Fronteira e Interiorização de Migrantes venezuelanos.

Por sua vez, esses mesmos recursos são destinados a uma grande quantidade de Unidades Gestoras responsáveis pela execução da despesa, que resultam em centenas de licitações e instrumentos contratuais com os mais diversos objetos, desdobrados em grande universo de documentos contábeis. A capilaridade na descentralização desses recursos públicos torna difícil o exercício do Controle Social das ações da Operação Acolhida.

Logo, o complexo contexto da Operação Acolhida em termos orçamentários e financeiros inviabiliza uma análise detalhada de todas as atividades, que de forma direta e indireta resultem em despesas da Ação 219C. Sobretudo em função do princípio do controle interno do custo-benefício, além do curto lapso temporal para a realização da pesquisa.

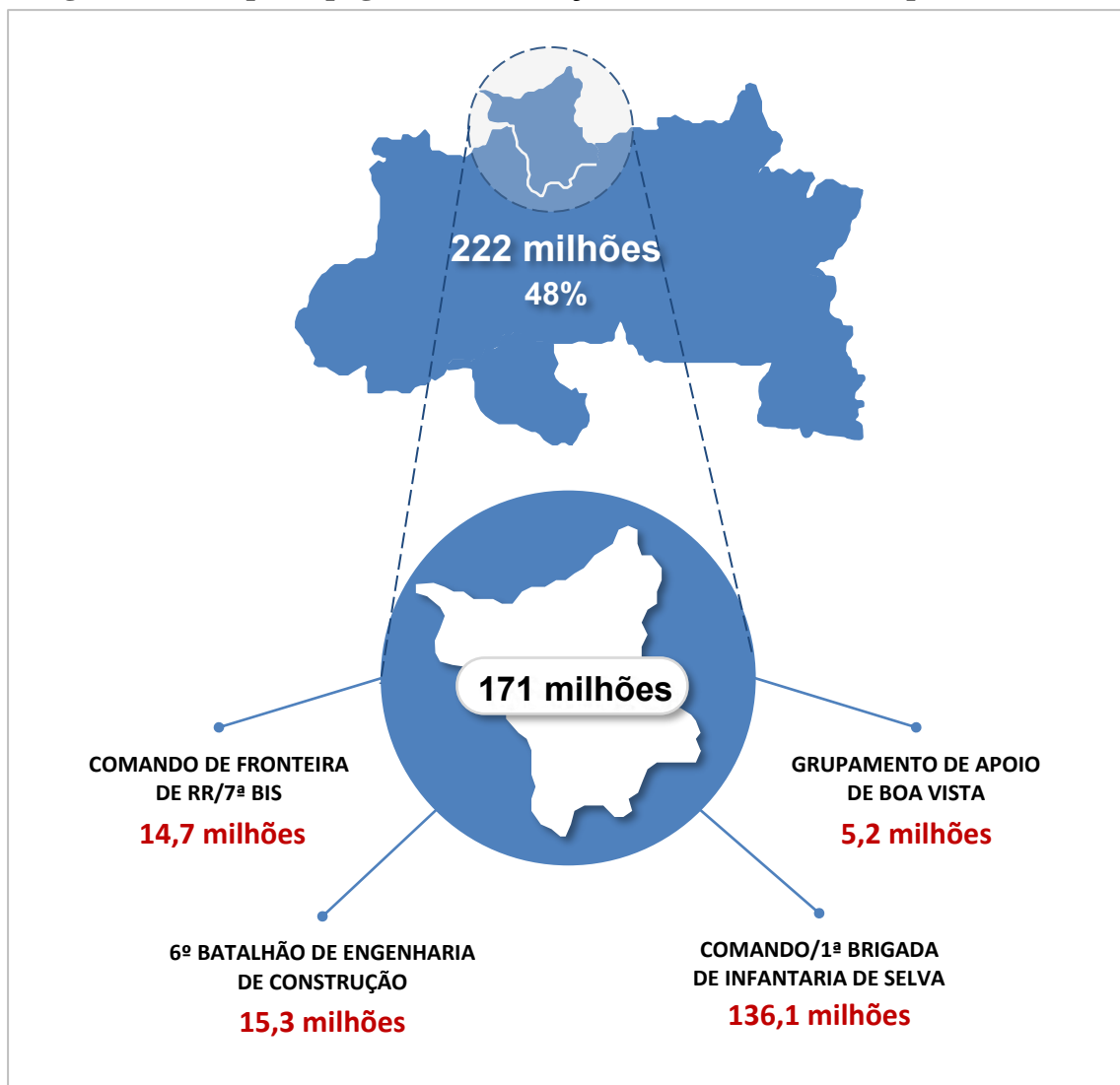
Desse modo, para obter evidências apropriadas e suficientes ao alcance do objetivo que se propõe, qual seja, análise da transparência das ações de assistência emergência e humanitária a partir do Estado de Roraima, a auditoria aqui proposta fez uso de amostragem não probabilística, portanto, selecionou itens específicos do universo.

Assim, a seletividade dos itens da população leva em conta o recorte geográfico das Unidades Gestoras com sede em Roraima, e a materialidade dos recursos despendidos no Estado. Conforme já constado na figura acima, a Região Norte foi a que mais executou despesa, por sua vez, de acordo com a tabela 25 o Estado de Roraima e a Unidade Federativa que mais executou despesas.

A partir da Região Norte é possível recortar detalhes do Estado de Roraima, em que R\$ 171 milhões foram despendidos com a Operação Acolhida, o que representa 77% de todos os recursos empregados da Operação na Região Norte. Os recursos são descentralizados em quatro unidades gestoras, o Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva é a unidade que mais realizou pagamentos, na ordem de R\$ 136,4 milhões, sendo responsável por 79% de todos os pagamentos, considerando valores aproximados.

As demais UGs apresentam menores graus de dispêndios da despesa somando aproximadamente R\$ 35 milhões, representando 21% dos recursos pagos. Em termos absolutos as quatro UGs em Roraima são responsáveis pelo pagamento de R\$ 171.221.428,22, o que representa 36% de todos os recursos pagos no período de 2018 a 2020 na Ação 219C. A figura 21 e a tabela 26 demonstra a distribuição das despesas no Estado de Roraima, com o destaque para os valores despendidos.

**Figura 21 – Despesas pagas em R\$ na Ação 219C de 2018 a 2020 por UG em RR.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Tabela 26 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C em RR.**

Unidades Gestoras	Empenho	Liquidação	Pagamento
120637-Grupamento de Apoio de Boa Vista	6.991.349,82	5.154.889,02	5.154.889,02
160352-Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS	19.148.983,19	14.948.167,47	14.693.658,50
160353-6º Batalhão de Engenharia de Construção	35.750.145,82	15.611.677,07	15.278.813,89
160482-Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva	306.764.923,90	139.057.145,66	136.094.066,81
<b>Totais</b>	<b>368.655.402,73</b>	<b>174.771.879,22</b>	<b>171.221.428,22</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Além de todos os aspectos já apontados, torna-se importante aprofundar as nuances da execução da despesa realizada pelas UGs ou órgãos em Roraima, discriminando especificidades quantitativas e qualitativas, informações complementares àquelas amplamente demonstradas nessa abordagem preliminar.

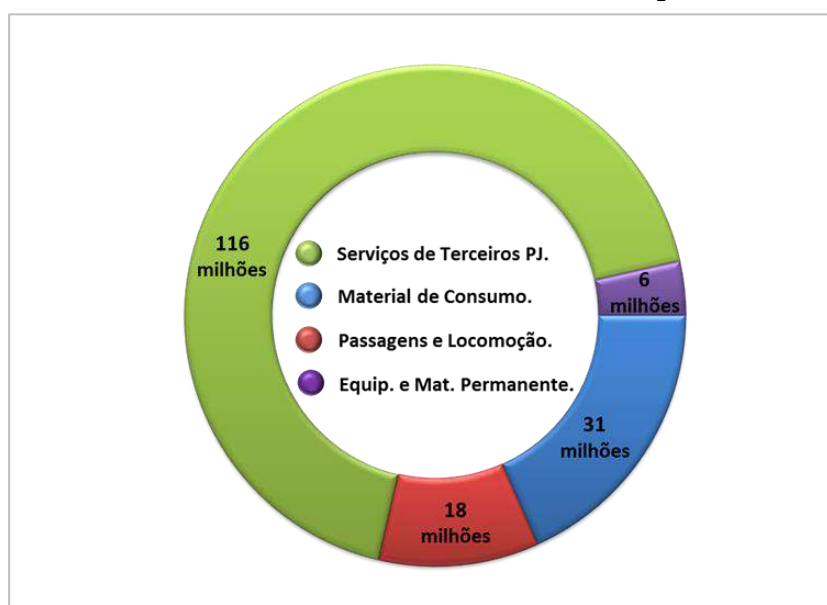
**Tabela 27 - Execução da Despesa em R\$ entre 2018 e 2020 na Ação 219C nas UGs em RR.**

Classificação da Despesa	Pagamento	Percentual
<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>165.298.376,56</b>	<b>96,54%</b>
<b>3 - Outras Despesas Correntes</b>	<b>165.298.376,56</b>	<b>96,54%</b>
04 - Contratação por Tempo Determinado	76.830,18	0,04%
15 - Diárias – Militar	119.709,05	0,07%
30 - Material de Consumo	31.132.257,44	18,18%
33 - Passagens e Despesas com Locomoção	17.589.622,54	10,27%,
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	115.485.317,32	67,45%
40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	531.465,28	0,31%
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	15.415,14	0,01%
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	347.759,61	0,20%
<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>5.923.051,66</b>	<b>3,46%</b>
<b>4 – Investimentos</b>	<b>5.923.051,66</b>	<b>3,46%</b>
52 - Equipamentos e Material Permanente	5.923.051,66	3,46%
<b>Totais</b>	<b>171.221.428,22</b>	<b>100%</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Gráfico 18-Maiores Pagamentos em R\$ por Elementos de Despesa entre 2018 e 2020 nas UGs em Roraima (valores aproximados).**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Assim, é possível comprovar que os pagamentos das despesas nas UGs em Roraima seguem a mesma tendência da Ação 219C, pois, as maiores despesas ocorrem na Categoria Despesas Correntes, Grupo Outras Despesas Correntes, nos Elementos de Despesas 39-Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e 30-Material de Consumo.

A relevância da Ação Orçamentária 219C no orçamento das UGs com sede em Roraima é evidente ao se comparar as demais Ações Orçamentárias das UGs. No exercício de 2018, por exemplo, considerando os valores empenhados e pagos na Ação 219C estes correspondem a cerca da metade de todos os recursos das outras Ações.

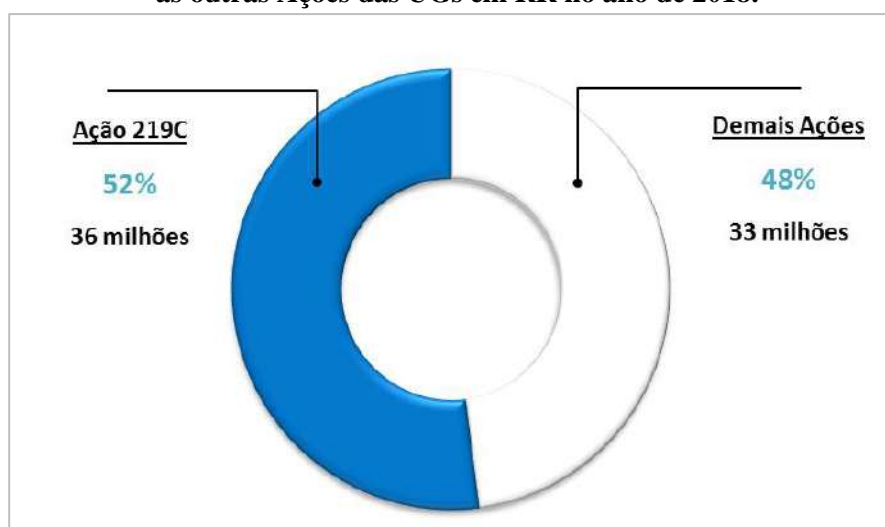
**Tabela 28 - Valores empenhados e pagos nas UGs em RR em 2018 (R\$).**

<b>Ações Orçamentárias</b>	<b>Empenho</b>	<b>Pagamento</b>
219C - Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em Situação de Vulnerabilidade e Fortalecimento do Controle de Fronteiras	81.421.950,72	36.069.804,53
212O - Movimentação de Militares	11.851.691,41	11.849.299,78
2000 - Administração da Unidade	12.025.848,70	6.971.393,10
212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus dependentes	11.456.006,38	6.867.629,18
156M - Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	3.180.800,21	1.736.118,32
Outros	12.298.175,16	5.846.328,33
<b>Totais</b>	<b>132.234.472,58</b>	<b>69.340.573,24</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

**Gráfico 19 – Participação de pagamentos da Ação 219C em relação as outras Ações das UGs em RR no ano de 2018.**



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2021.

Os vultosos recursos empregados guardam relação com as estruturas presentes no Estado de Roraima para atuação da Operação Acolhida, especialmente quanto os abrigos, ainda que não financiada totalmente pela Ação 219C, pois outros órgãos superiores, como os Ministérios da Cidadania, Saúde, Educação, entre outros que também atuam na Operação. O Governo Federal atua como contratante de um diversificado empreendimento migratório, além de beneficiar o migrante, razão de ser da indústria da migração, de forma direta beneficia as empresas contratadas que obtêm lucros econômicos.

De forma indireta, destina uma parcela significativa de despesas com recursos humanos empregados na Força Tarefa, consoante Tabela 27, os itens Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Militar, Passagens e Despesas com Locomoção, que juntas representam, R\$ 17.786.161,77 (18,29%) do total das despesas na Ação 219C em RR.

Além de terceirizar muitas de suas ações aos atores não estatais (Agências Internacionais, ONGs, Instituições Religiosas, entre outros), especialmente quanto à interiorização, o que confere legitimidade da Operação Acolhida no âmbito internacional, como exemplo de logística humanitária a ser seguido, segundo a ONU (BRASIL, 2022).

A descrição dos dados e informações de aspectos gerais compõe a análise preliminar do objeto da Auditoria Social, que permite mapear o orçamento da Operação Acolhida por meio do levantamento de banco de dados públicos. Num primeiro momento, a busca por informações foi repleta de dificuldades, desde a compressão das funcionalidades do portal da transparência, até a modelagem dos dados em planilhas de cálculo, tarefas que se mostraram por demais laboriosas.

O exemplo da funcionalidade distribuição de despesas na Ação 219C por regionalização do gasto não acessível no portal da transparência. Assim, o demonstrativo da tabela 24, só foi possível elaborar a partir do uso do API<sup>105</sup> sobre compras governamentais, inserindo uma a uma as cerca de 204 UGs e colhendo a unidade federativa correspondente, e relacionando as despesas colidas no período de análise.

A linguagem do portal não é acessível ao cidadão, ao passo que, os demonstrativos expostos nessa seção só foram possíveis de se obter em função da formação acadêmica em Ciências Contábeis e especialidade em Auditoria Pública. Ainda assim, muitas das informações são de natureza técnica, reservadas aos especialistas, e causam um distanciamento à maioria da

---

<sup>105</sup> *Application Programming Interface* (Interface de Programação de Aplicativos) que define rotinas e padrões de *software* que contribuem para o uso de funcionalidades dos serviços do *software*. Disponível em: <https://kit.dados.gov.br/Gloss%C3%A1rio/#api>. Acesso em 05/03/2022. Para a pesquisa foi utilizado o API <http://compras.dados.gov.br/licitacoes/doc/uasg/160352>. Ao fim da linha de comando se insere o código numérico da UG. O exemplo é da UG do 7º Batalhão de Infantaria de Selva.

população brasileira, prejudicando a possibilidade de exercer o Controle Social sobre os recursos públicos.

Por fim, o objetivo da seção foi compreender o contexto orçamentário e financeiro da Operação, demonstrar a particularidade dos recursos e selecionar as Unidades Gestoras, as quais serão analisadas frente aos critérios considerados. A seção seguinte enfatiza a Auditoria Social, levando em conta as abordagens da transparência pública e seus desdobramentos.

#### **4.1.2 Transparência nos sítios das Unidades Gestoras que executam despesas com recursos da Operação Acolhida a partir de Roraima**

É importante reiterar que a análise da transparência das UGs, não se limita as despesas efetuadas por meio da Ação 219C, portanto, a auditoria aqui proposta é de uma abordagem mais ampla da transparência das UGs, já que a execução orçamentária é somente um assunto entre outros abrangidos pela transparência pública. Optou-se por efetuar análises individualizadas das UGs e ao cabo uma abordagem mais geral, incluindo elementos aritméticos e gráficos, e o desempenho da transparência de cada UG. A imersão nos sítios ocorreu no dia 28/02/22. Portanto, levando em conta os parâmetros de checagem da transparência em nível dos sítios das UGs, se reportam os seguintes aspectos:

Para a UG 120637-Grupamento de Apoio em Boa Vista não se localizou o sítio específico do órgão, todavia, para não excluir a UG da análise se considerou a disposição do sítio do Comando da Força Brasileira-FAB<sup>106</sup> em que se localiza várias unidades de todo o Brasil, inclusive a Unidade do Grupamento de Apoio em Boa Vista, para a qual constam informações gerais, sobre endereço, chefias e telefones de algumas Divisões Administrativas. Ainda no sítio da FAB há um *link* sobre Licitações e Contratos de muitas UGs, na Base Área de Boa Vista-BABV a uma lista de Editais e Contratos dos anos de 2016 a 2021, mas em sua maioria são de 2020 e 2021, há uma opção de localização por filtro, buscou-se localizar pelos termos ‘acolhida’, ‘venezuelanos’, ‘migrantes’, porém não houve retorno, o *link* com os Editais e Contratos não indicava menção a Operação Acolhida.

Quanto as informações sobre despesas, foi localizada uma seção sobre Execução Orçamentária e Financeira, mas que não remete às informações sobre o assunto, ocorre um erro de *link*. Quanto a informações sobre o Plano de Abertos, não se localizou nenhum registro sobre a UG, mas há um *link* para o conjunto de dados abertos da FAB em que constam dados sobre

---

<sup>106</sup> Disponível em <https://www.fab.mil.br/index.php>. Acesso em 28/02/2022.





A partir das informações é possível agregar os diversos critérios considerados, conforme a fórmula de agregação aditiva já exposta no início do capítulo. O objetivo é evidenciar o desempenho global da transparência pública do sítio da UG Grupamento de Apoio em Boa Vista, assim:

$$V(\text{GrupApoiBv})=0,59* \{ [0,19*[(0,11*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,09*0)+(0,09*0)+(0,08*0)+(0,08*0)+(0,06*100)+(0,06*100)+(0,06*0)]+0,15*[(0,19*0)+(0,19*0)+(0,19*0)+(0,10*0)+(0,13*0)+(0,21*0)]+0,10*[(1*0)]+0,17*[(0,19*0)+(0,15*0)+(0,13*0)+(0,17*0)+(0,11*0)+(0,13*0)+(0,13*0)]+0,08*[(0,53*0)+(0,47*0)]+0,13*[(0,36*0)+(0,32*0)+(0,32*0)]+0,12*[(0,18*0)+(0,2*0)+(0,23*0)+(0,15*0)+(0,25*0)]+0,06*[(0,53*0)+(0,47*0)] \} +0,41* \{ [0,44*[(0,37*0)+(0,33*0)+(0,3*0)]+0,56*[(0,24*100)+(0,21*100)+(0,19*100)+(0,19*100)+(0,17*100)] \}$$

Logo,  $V(\text{GrupApoiBv}) = 24,15$

A UG Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS, apresenta sítio próprio que dispõe de uma seção específica sobre Acesso à Informação com *links* para Licitações e Contratos, Sobre a LAI, Perguntas Frequentes, Serviço de Informações ao Cidadão-SIC, Área do Fornecedor e *Links Úteis*, todavia, não há conteúdo robusto sobre informação pública. Há indicação de serviço ao cidadão que encaminha a Plataforma Fala.BR, e também consta Formulários de Requerimento de Pessoa Física e Jurídica. Há uma seção exclusiva sobre Perguntas Frequentes, sobre o ingresso no Exército, Mulheres no Exército, Identificação de dados de pessoas, Produtos Controlados, Informações Pessoais, Informações Diversas.

No sítio ainda consta uma seção de Acesso à Informação com indicação ao Sistema de Informação ao Cidadão-SIC físico, com indicação de endereço, telefone e horário de funcionamento, há também informações sobre atendimento ao público externo.

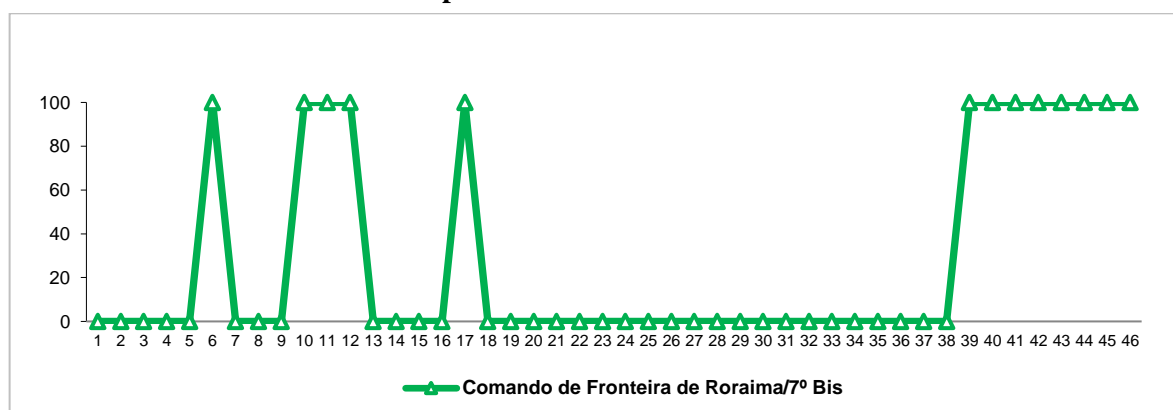
Em resumo o sítio do Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS não dispõe sobre conteúdo da Transparência Ativa e Passiva, muito menos quanto aos recursos empregados na Operação Acolhida. A tabela 30 demonstra a lista dos subcritérios de análise, na sequência o gráfico da transparência pública e resultado quantitativo. Embora o 7º BIS apresente melhorias em relação ao Grupamento de Apoio em Boa Vista, ainda está aquém da conformidade prevista nas normas sobre transparência pública.

**Tabela 30 - Pontuação subcritérios de transparência do Comando de Fronteira de RR7º BIS.**

Transparência Ativa																																	Transparência Passiva																							
Subcritérios de Transparência																																																								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46											
Pontuação da Unidade Gestora																																																								
0	0	0	0	0	100	0	0	0	100	100	100	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

O perfil do comportamento do conteúdo de informações disponíveis no sítio da UG, permite observar uma preponderância nos elementos de avaliação da transparência passiva, ainda assim, grande parte das informações não são publicadas.

**Gráfico 21 – Subcritérios de transparência da UG Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS.**

Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

A análise de desempenho global do Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS, apresenta a composição:

$$V(\text{ComandFrontRR7ºBIS}) = 0,59 * \{ [0,19 * [(0,11 * 0) + (0,10 * 0) + (0,09 * 0) + (0,10 * 0) + (0,09 * 0) + (0,09 * 100) + (0,09 * 0) + (0,08 * 0) + (0,08 * 0) + (0,06 * 100) + (0,06 * 100) + (0,06 * 100)] + 0,15 * [(0,19 * 0) + (0,19 * 0) + (0,19 * 0) + (0,10 * 0) + (0,13 * 100) + (0,21 * 0)] + 0,10 * [(1 * 0)] + 0,17 * [(0,19 * 0) + (0,15 * 0) + (0,13 * 0) + (0,17 * 0) + (0,11 * 0) + (0,13 * 0) + (0,13 * 0)] + 0,08 * [(0,53 * 0) + (0,47 * 0)] + 0,13 * [(0,36 * 0) + (0,32 * 0) + (0,32 * 0)] + 0,12 * [(0,18 * 0) + (0,2 * 0) + (0,23 * 0) + (0,15 * 0) + (0,25 * 0)] + 0,06 * [(0,53 * 0) + (0,47 * 0)] \} + 0,41 * \{ [0,44 * [(0,37 * 100) + (0,33 * 100) + (0,3 * 100)] + 0,56 * [(0,24 * 100) + (0,21 * 100) + (0,19 * 100) + (0,19 * 100) + (0,17 * 100)] \}.$$

$$\text{Logo, } V(\text{ComandFrontRR7ºBIS}) = \underline{\underline{45,23}}$$

O sítio de transparência da UG Batalhão de Engenharia de Construção apresenta *links* para Informações Bimestrais, Portal da Transparência, Serviço de Informação ao Cidadão, Processos de aquisições/contratações de serviços, Plano de Dados de Contratações Anuais e Empenhos, mas não remetem a Operação Acolhida. Há *link* para o portal da transparência e para o portal Fala.BR.

Quanto aos processos de aquisição só consta um Contrato de 2020, o sítio disponibiliza o Plano de Contratações Anual 2021 e 2022, para esse último ocorre um erro de *link*. Destaca-se uma seção sobre Obras, com destaque para diversas Operações, como: Acolhida, Cantá, EDOR V, Manaós, Tabatinga, Surucucu, Auaris I e Aurais II, Samã II, Paracaraima, Bonfim/Tacutu, Beruri e Jundiá.

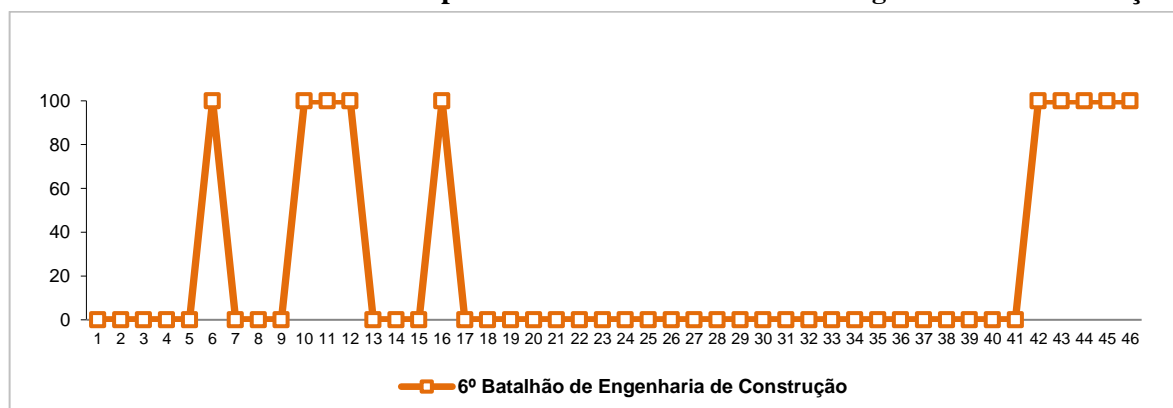
Há informativos bimestrais de 2018 e 2019 sobre as ações da Unidade e sobre a Operação Acolhida, as ações descrevem procedimentos de engenharia realizados nos abrigos, entretanto, não informam detalhes sobre as despesas com execução dos serviços ou materiais empregados. A tabela, o gráfico e avaliação global da transparência são expostos a seguir:

**Tabela 31 - Pontuação subcritérios de transparência do 6º Batalhão de Engenharia de Construção.**

Transparência Ativa																																Transparência Passiva																	
Subcritérios de Transparência																																																	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46				
Pontuação da Unidade Gestora																																																	
0	0	0	0	0	100	0	0	0	100	100	100	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

**Gráfico 22 – Subcritérios de transparência da UG 6º Batalhão de Engenharia de Construção.**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

$$V(6BatalhEngenhConst)=0,59* \{ [0,19*[(0,11*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,09*100)+(0,09*0)+(0,08*0)+(0,08*0)+(0,06*100)+(0,06*100)+(0,06*100)]+0,15*[(0,19*0)+(0,19*0)+(0,19*0)+(0,10*100)+(0,13*0)+(0,21*0)]+0,10*[(1*0)]+0,17*[(0,19*0)+(0,15*0)+(0,13*0)+(0,17*0)+(0,11*0)+(0,13*0)+(0,13*0)]+0,08*[(0,53*0)+(0,47*0)]+0,13*[(0,36*0)+(0,32*0)+(0,32*0)]+0,12*[(0,18*0)+(0,2*0)+(0,23*0)+(0,15*0)+(0,25*0)]+0,06*[(0,53*0)+(0,47*0)] \} +0,41* \{ [0,44*[(0,37*0)+(0,33*0)+(0,3*0)]+0,56*[(0,24*100)+(0,21*100)+(0,19*100)+(0,19*100)+(0,17*100)] \}$$

Logo,  $V(6BatalhEngenhConst) = 26,74$

Por fim, a UG Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva não apresenta em seu sítio conteúdo robusto sobre transparência pública. Consta o *link* Plano Anual de Contratações, mas direciona para um Edital 001/2020 OCS-PSA-PMGU, enquanto que o *link* Licitações remete ao mesmo Edital.

No *link* Chamada Pública direciona para um único processo de nº 6015.001055/2019-61 - Força Tarefa Logística Humanitária Roraima, por meio da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, CNPJ: 09.569.314/0001-84, que vem a público divulgar o Edital de Chamada Pública nº 001/2019, cujo objeto é realizar prospecção no mercado imobiliário de Boa Vista/RR, para verificar se há condições de competitividade para locação de imóvel pretendido pela Administração, de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência.

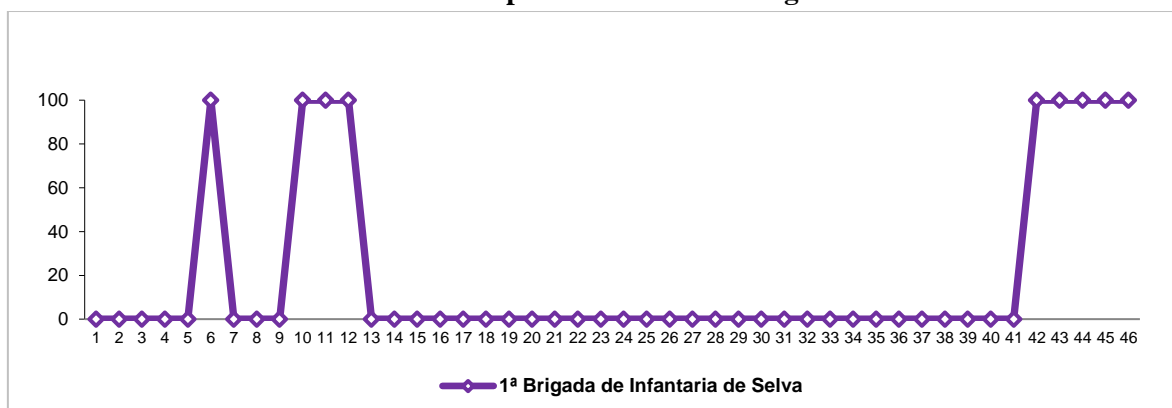
Vale ressaltar que a Comando da 1ª Brigada de Infantaria de Selva e a UG que mais executa despesas entre as UGs da amostra, cerca de R\$ 136,1 milhões, em muito superior os totais das UGs descritas anteriormente, considerando os valores efetivamente pagos no interregno de 2018 a 2020. Porquanto, inversamente a 1ª Brigada de Infantaria é uma das UGs que menos cumpre os requisitos legais de transparência. A tabela, o gráfico e avaliação global repercute a análise de transparência da UG.

**Tabela 32 - Pontuação subcritérios de transparência da 1ª Brigada de Infantaria de Selva.**

Transparência Ativa																																														Transparência Passiva							
Subcritérios de Transparência																																																					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46								
Pontuação da Unidade Gestora																																																					
0	0	0	0	0	100	0	0	0	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

**Gráfico 23 – Subcritérios de transparência da UG 1ª Brigada de Infantaria de Selva.**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.

$$V(1\text{BrigadInfanSelv})=0,59*\{[0,19*[(0,11*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,10*0)+(0,09*0)+(0,09*100)+(0,09*0)+(0,08*0)+(0,08*0)+(0,06*100)+(0,06*100)+(0,06*100)]+0,15*[(0,19*0)+(0,19*0)+(0,19*0)+(0,10*100)+(0,13*0)+(0,21*0)]+0,10*[(1*0)]+0,17*[(0,19*0)+(0,15*0)+(0,13*0)+(0,17*0)+(0,11*0)+(0,13*0)+(0,13*0)]+0,08*[(0,53*0)+(0,47*0)]+0,13*[(0,36*0)+(0,32*0)+(0,32*0)]+0,12*[(0,18*0)+(0,2*0)+(0,23*0)+(0,15*0)+(0,25*0)]+0,06*[(0,53*0)+(0,47*0)]\}+0,41*\{[0,44*[(0,37*0)+(0,33*0)+(0,3*0)]+0,56*[(0,24*100)+(0,21*100)+(0,19*100)+(0,19*100)+(0,17*100)]\}$$

Logo,  $V(1\text{BrigadInfanSelv}) = 25,80$

Quanto à busca por informações pelo Fala.BR, foram cadastradas algumas manifestações com o objetivo de verificar se as UGs responderiam os questionamentos no que se refere ao acesso às informações. Assim, foram solicitados documentos primários que sustentam as despesas da Operação Acolhida. Em seleção não probabilística, foram escolhidos a partir do portal da transparência três documentos de pagamentos realizados pelas quatro UGs nos anos de 2018, 2019 e 2020, sendo um para cada ano. O objetivo é ter acesso as notas fiscais que suportam os pagamentos, observados os prazos e as respostas dos pedidos

As notas fiscais são documentos fiscais hábeis que apresentam no seu corpo informações importantes para configurar adequadamente a execução da despesa, tais como, o fornecedor, a descrição do serviço ou produto entregue, os valores unitários e totais dos serviços ou produtos, a data da emissão, a data do ateste, ou seja, a data em que foi recebido o produto

ou serviço e o servidor público responsável pelo recebimento da compra, entre outros. A tabela 33 resume os dados sobre os pedidos de informação:

**Tabela 33 – Pedidos de informação às UGs em RR pela plataforma Fala.BR.**

Órgão Destinatário	Informação solicitada	Datas			Decisão
		Cadastro	Prazo	Resposta	
COMAER	Notas Fiscais referentes as Ordens Bancárias 2018OB801961, 2019OB802049 e 2020OB800102, respectivamente nos valores, R\$ 208.532,80, R\$ 114.309,17 e R\$ 26.102,96, que dizem respeito a despesas efetuadas no âmbito da Operação Acolhida pela Unidade Gestora Grupamento de Apoio em Boa Vista.	26/02/22	23/03/22	23/03/22	Acesso Concedido
CEX	Notas Fiscais referentes as Ordens Bancárias 2018OB802643, 2019OB800758 e 2020OB801904, respectivamente nos valores, R\$ 948.518,49, R\$ 102.437,70 e R\$ 180.336,00 que dizem respeito a despesas efetuadas no âmbito da Operação Acolhida pela Unidade Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS.	26/02/22	23/03/22	30/03/22	Acesso Concedido
CEX	Notas Fiscais referentes as Ordens Bancárias 2018OB800616, 2019OB800334 e 2020OB802228, respectivamente nos valores, R\$ 261.634,00, R\$ 948.518,49 e R\$ 620.791,71 que dizem respeito a despesas efetuadas no âmbito da Operação Acolhida pela Unidade 6º Batalhão de Engenharia de Construção	26/02/22	23/03/22	30/03/22	Acesso Concedido
CEX	Notas Fiscais referentes as Ordens Bancárias 2018OB801997, 2019OB803331 e 2020OB802977, respectivamente nos valores, R\$ 649.539,73, R\$ 2.042.262,92 e R\$ 1.639.231,00 que dizem respeito a despesas efetuadas no âmbito da Operação Acolhida pela Unidade Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva	28/02/22	23/03/22	30/03/22	Acesso Concedido

Fonte: Portal da Plataforma Fala.BR.

Dados organizados e adaptados pelo autor em Pesquisa Exploratória, 2022.

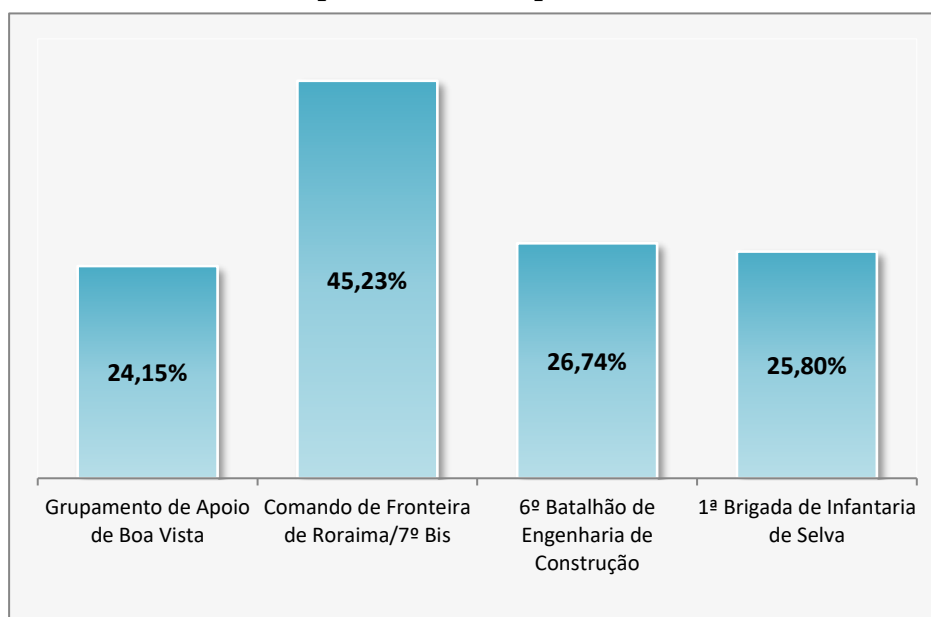
As Unidades Gestoras da amostra prorrogaram por 10 dias além do prazo definido de 20 dias, ambos possíveis na Lei de Acesso à Informação, ao passo que responderam o que foi perguntado e no prazo previsto. No que tange a transparência passiva, nos critérios aplicados na análise da transparência da Unidades Gestoras, os resultados foram satisfatórios e houve relativa celeridade nas respostas.

Entretanto, vale apontar que a UG 6º Batalhão de Engenharia de Construção 6º BEC, não disponibilizou a Nota Fiscal referente a Ordem Bancária 2020OB802228, no valor de R\$ 620.791,7, paga a empresa Agora Produção de Eventos LTDA, observando a ordem bancária trata-se de despesas com Locação de Máquinas e Equipamentos Hospitalares para atender as ações de enfrentamento da Covid-19. Este ponto não terá influência na análise da transparência passiva da UG.

Foram efetuados outros pedidos de acesso à informação subsidiárias à pesquisa, para a Casa Civil do Estado de Roraima, Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, entretanto, serão abordados na análise crítica.

Por fim, as informações levantadas permitem um comparativo do desempenho da transparência das UGs quanto ao conteúdo de informações disponíveis nos sítios públicos. Na prática representa o percentual de conformidade das informações dispostas nos portais e o previsto os normativos vigentes sobre transparência pública.

**Gráfico 24 – Comparativo da transparência das UGs em RR.**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2022.





Como se observa no comparativo do conteúdo da transparência das UGs, ocorre uma sobreposição nos subcritérios referentes as informações com respeito à possibilidade de comunicação do cidadão com o órgão, informações triviais, como: e-mail, telefone, endereço, etc, em se tratando da Transparência Ativa.

Por outro lado, no que se refere à Transparência Passiva, há prevalência de informações quando a possibilidades de solicitar informações pelo e-SIC, considerando que para todas as UGs da amostra é possível o público externo requerer informações pela plataforma Fala.BR.

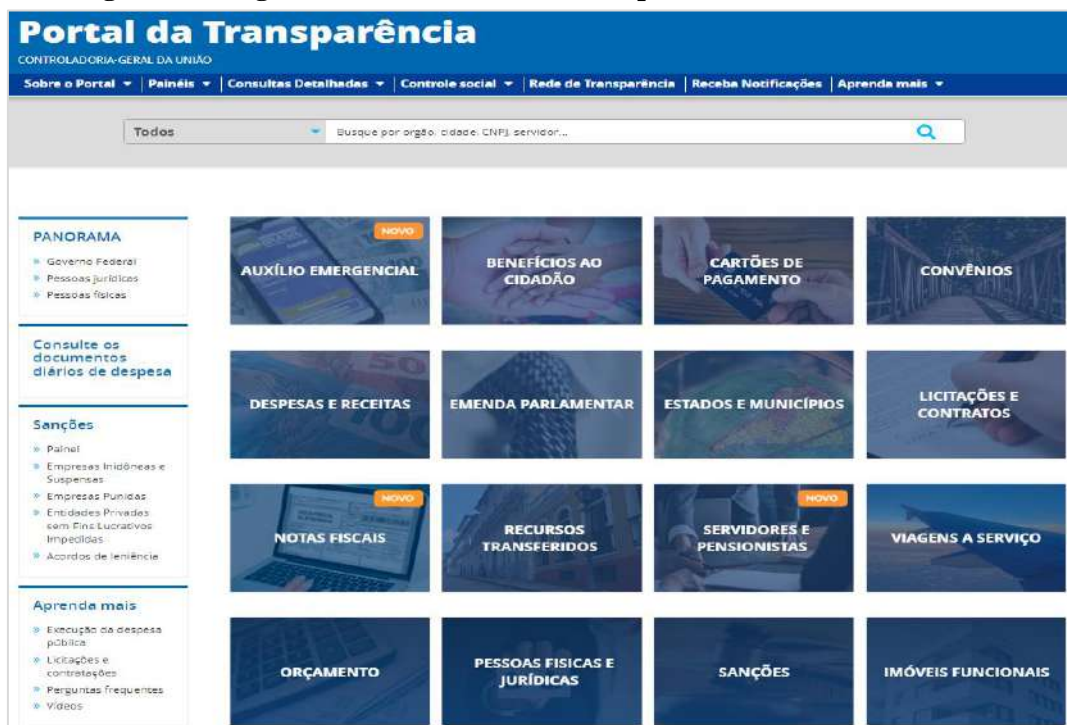
De maneira geral, os subcritérios analisados pouco informam a sociedade, não constam informações importantes sobre os programas, ações, projetos, resultados sobre inspeções ou auditorias internas e externas, informações sobre gastos das UGs, sobre as fases da despesa pública, empenho, liquidação e pagamento, informações sobre os procedimentos licitatórios, editais e resultados, os contratos firmados, e sobre dados abertos. Para as licitações e contratos deveriam constar informações básicas e também a sua íntegra, que são o conjunto de informações imprescindíveis para o acompanhamento das ações do órgão público pela Sociedade.

A análise prévia se restringiu a existência do conteúdo de informações nos sítios das UGs, desse modo, para complementar a abordagem sobre transparência pública, fez-se uso da técnica de inspeção de sítios eletrônicos por meio do percurso cognitivo (LEWIS, *et al*, 1990). Foram analisados dois sítios governamentais o Portal da Transparência e o Painel de Compras, ambos mantidos pelo Poder Executivo Federal.

Conforme já descrito no contexto orçamentário da Operação Acolhida, em Roraima as despesas executadas pelas 4 UGs somam elevados recursos, de tal sorte que somente as despesas na elemento de despesa 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, perfazem R\$ 115,5 milhões, se adicionarmos também o elemento de despesa 40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação de R\$ R\$ 531 mil, já se alcança R\$ 116 milhões, juntas as despesas representam 68% dos recursos pagos pelas 4 UGs no período de análise.

Logo, a partir dessa segmentação será efetuada a análise do percurso cognitivo na busca por informações sobre os contratos públicos, no que se refere a usabilidade dos portais da Transparência e o Painel de Compras, mantidos pelo Poder Executivo Federal. Assim, o ponto de partida é a incursão no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio já apontado no capítulo 3, e reproduzido a seguir:

Figura 22 - Página inicial do Portal da Transparência do Governo Federal.



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 07/03/2022.

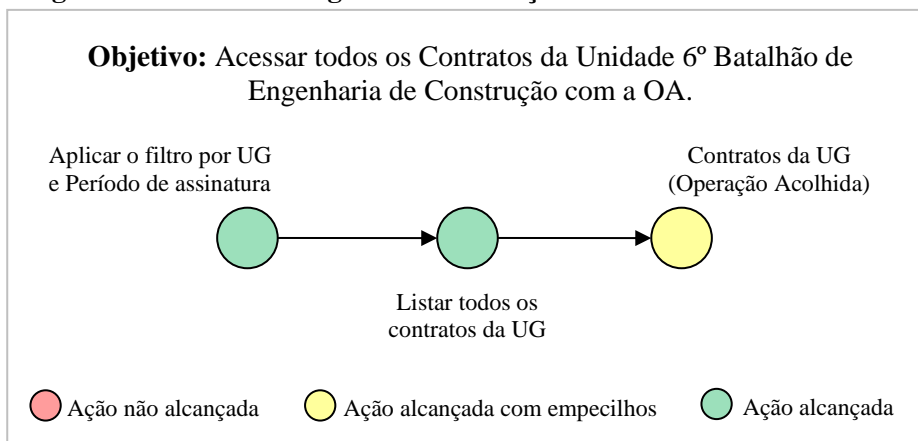
É importante, destacar que o portal da transparência do Governo Federal não possibilita filtrar os contratos por Unidade Gestora que utilizaram como fonte de recursos a Ação 219C, o que já demonstra um empecilho aos contratos vinculados à ação destinada ao acolhimento dos migrantes venezuelanos. Todavia, pelo portal foi possível filtrar contratos utilizando os parâmetros de Órgãos/Unidades Gestoras e período de assinatura ou vigência do contrato.

Por meio da funcionalidade buscou-se os possíveis contratos da UGs que executaram despesas na Operação Acolhida, para as 4 UGs foi gerada uma lista composta de alguns contratos com diversas informações, entretanto, não há informações sobre os objetos dos contratos, de modo a não ser compreensível certificar se são vinculados à Operação Acolhida.

Por meio de *link* dos contratos é possível ter acesso ao empenho que informa sobre o objeto da licitação e ação orçamentária correspondente. Esse procedimento mostra-se demasiado laborioso e pouco prático, já que é preciso buscar *link a link* os empenhos e conferindo as ações orçamentárias vinculadas. É preciso considerar, que se conhece previamente a existência da Ação Orçamentária específica que destina recursos para a Operação Acolhida. O caminho da *interface* revela uma dificuldade de navegação no portal, o fluxograma abaixo elucida o percurso cognitivo para buscar as informações sobre Contratos

Administrativos da Unidade 6º Batalhão de Engenharia de Construção, foi aplicado o filtro período de assinatura e órgão.

**Figura 23 - Percurso Cognitivo Informações sobre Contratos – 6º BEC.**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

O recorte da consulta no portal da transparência constata as informações sobre contratos na UG, aplicado o filtro período de assinatura do contrato de 2018 a 2020.

**Figura 24 – Consulta dos Contratos do 6º Batalhão de Engenharia da Construção.**

VOCE ESTÁ AQUI: INÍCIO - CONTRATOS - DETALHAMENTO DOS CONTRATOS

**Detalhamento do contrato** ORIGEM DOS DADOS

**FILTRO** <<

BUSCA LIVRE

PERÍODO VIGÊNCIA

PERÍODO ASSINATURA CONTRATO

PERÍODO PUBLICAÇÃO DIÁRIO OFICIAL (DOU)

ÓRGÃO

FORMA DE CONTRATAÇÃO

GRUPO DE OBJETO DE CONTRATAÇÃO

FORNecedor

UF DO FORNECEDOR

MUNICÍPIO DO FORNECEDOR

NÚMERO CONTRATO

<< OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

**FILTROS APLICADOS:**

Período assinatura de: 01/01/2018

Período assinatura até: 31/12/2020

Orgão: 6 BATALHAO DE ENGENHARIA DE CONSTRUCAO (Unidade Gestora)  
Subordinado(a) a: Comando do Exército  
Órgão superior: Ministério da Defesa

LIMPAR

Dados atualizados até: 31/12/2020

**Tabela de dados**

IMPRIMIR    BAIXAR    REMOVER/ADICIONAR COLUNAS    PAINEL CONTRATOS    VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	DATA ASSINATURA CONTRATO	DATA PUBLICAÇÃO DOU	DATA INÍCIO VIGÊNCIA	DATA FIM VIGÊNCIA	ÓRGÃO SUPERIOR CONTRATANTE	ÓRGÃO / ENTIDADE VINCULADA CONTRATANTE	UNIDADE GESTORA CONTRATANTE	FORMA DE CONTRATAÇÃO	GRUPO DE OBJETO DE CONTRATAÇÃO	NÚM CON
Detalhar	25/06/2020	13/07/2020	25/06/2020	31/12/2099	Ministério da Defesa	Comando do Exército	6 BATALHAO DE ENGENHARIA DE CONSTRUCAO	Inexigibilidade de Licitação	Outros	146
Detalhar	05/06/2020	14/07/2020	05/06/2020	31/12/2099	Ministério da Defesa	Comando do Exército	6 BATALHAO DE ENGENHARIA DE CONSTRUCAO	Inexigibilidade de Licitação	Serviços	909

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

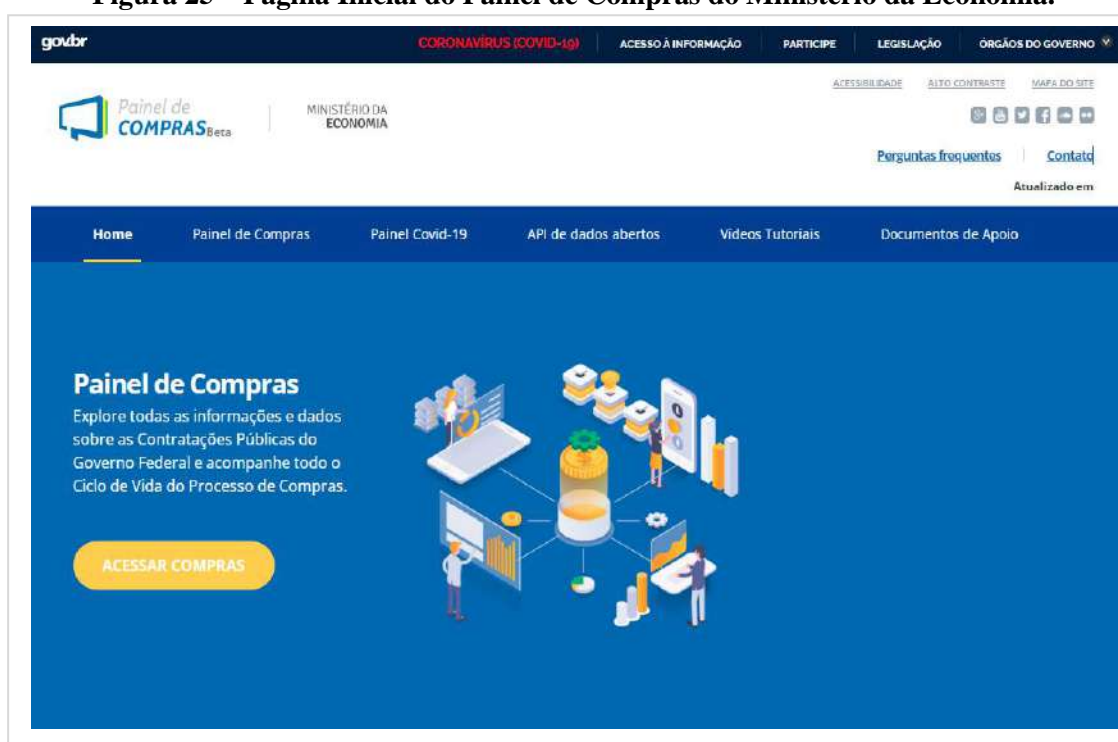
Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos>. Acesso em 07/06/2022.

Para as Unidades Grupamento de Apoio de Boa Vista, Comando de Fronteira de Roraima/7º Bis e Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva, foram realizados os mesmos procedimentos, e não foi possível listar os contratos vinculados a Operação Acolhida na Ação 219C.

Evidencia-se que o Portal da Transparência permite a gravação em formatos de planilhas de cálculo, mas as informações sobre os objetos dos contratos não compõem o *download*, restando divergências entre os campos de pesquisa e a planilha, o que termina por dificultar o tratamento e a completude das informações.

Outro portal considerado para análise foi o Painel de Compras, que é uma ferramenta de transparência com o propósito de ofertar a sociedade mecanismo de fiscalização dos gastos públicos no âmbito dos órgãos públicos. As informações são extraídas dos sistemas estruturantes do Governo Federal e Ministério da Economia, para ampliar o acesso à informação e melhorar a governança pública e o controle social<sup>107</sup>.

**Figura 25 – Página Inicial do Painel de Compras do Ministério da Economia.**



Fonte: Painel de Compras.

Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/contratos>. Acesso em 09/03/2022.

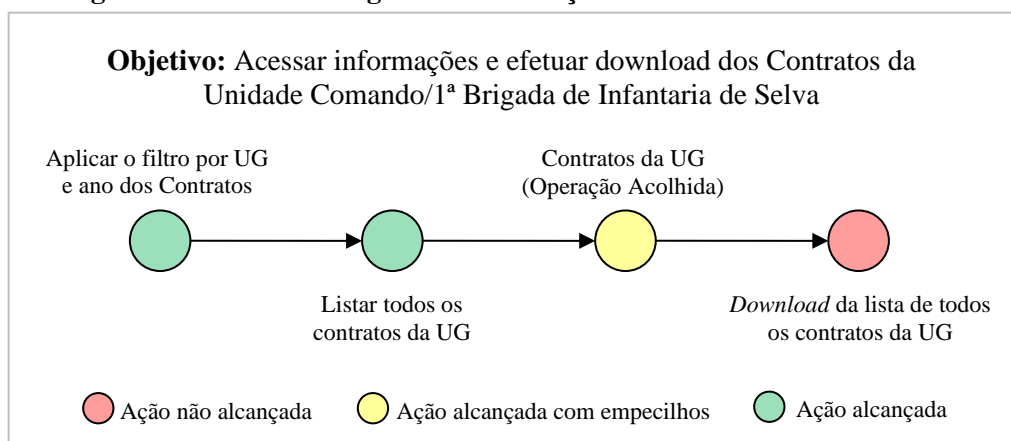
<sup>107</sup> Informação disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em 12/12/2020.

Da mesma forma que o portal da Transparência, o Painel de Compras não possibilita filtrar os contratos por Unidade Gestora que utilizaram como fonte de recursos a Ação 219C, sendo possível filtrar contratos utilizando os parâmetros de Órgãos/Unidades Gestoras e ano do contrato, pelo caminho Painel de Compras e Acompanhamento de Contratos.

Da funcionalidade lista-se uma relação de contratos com informações sobre a unidade contratante, objeto do contrato, data de término de vigência, dias para encerrar o contrato, valor contratado, todavia, não permite a gravação em formatos eletrônicos, como planilha e texto, nas extensões ODS e ODT, situação que dificulta a coleta e o tratamento das informações. Assim, para compor as informações em planilha ou tabelas, é necessário expandir a visualização da tela e transcrever as informações em planilha ou tabela à parte, transcrevendo um por um, procedimento pouco eficiente, que aumenta a dificuldade de coleta e transcrição conforme a quantidade de contratos listados.

O caminho da *interface* revela duas dificuldades de navegação no portal, o fluxograma abaixo elucida o percurso cognitivo para acessar informações dos contratos e efetuar o *download* da relação de contratos da Unidade Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva.

**Figura 26 - Percurso Cognitivo Informações sobre contratos e *download*.**



*Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.*

A tabela adiante apresenta resumidamente a relação de contratos colhidos do Painel de Compras, referentes ao Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva Unidade, os contratos variam em seus objetos, desde serviços básicos, como fornecimento de água e tratamento de esgoto, fornecimento de energia, alimentação e locações de imóveis:

**Tabela 35 – Contratos da Unidade Gestora Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva.**

<b>Fornecedor</b>	<b>Nº do Contrato</b>	<b>Objeto do Contrato</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Roraima Energia S.A.	26/2018	Contratação de serviço de energia elétrica para o abrigo de imigrantes Santa Teresa	103.199,97
Roraima Energia S.A.	23/2018	Fornecimento de energia elétrica para os abrigos Rondon 1, 2 e 3	118.130,55
Roraima Energia S.A.	22/2018	Prestação de Serviço público de energia elétrica para a 1ª Bda Inf SI (FF Log Hum RR - abrigo de Imigrantes Latife Salomão)	53.535,22
Roraima Energia S.A.	21/2018	Prestação de Serviço público de energia elétrica para a 1ª Bda Inf SI (FF Log Hum RR - abrigo de Imigrantes Nova Canaã)	39.376,85
Roraima Energia S.A.	20/2018	Prestação de Serviço público de energia elétrica para a 1ª Bda Inf SI (FF Log Hum RR - abrigo de Imigrantes São Vicente)	40.557,12
Roraima Energia S.A.	39/2018	Contratação de Serviço de Fornecimento de Energia Elétrica para o PRI TRIG	134.145,83
ISM Gomes e Matos Eireli	66/2020	Prestação de Serviço de confecção de alimentação para os comensais refugiados oriundos da Venezuela e os comensais empregados no apoio atividade, bem como as atividades demandadas pelas operações da 1ª Bda Inf SI.	8.899.065,00
ISM Gomes e Matos Eireli	65/2020	Prestação de serviço de empresa especializada na confecção de alimentação para os comensais refugiados da Venezuela e os comensais empregados no apoio a atividade, bem como as atividades demandadas pelas operações da 1ª Bda Inf SI.	12.840.079,50
ISM Gomes e Matos Eireli	64/2020	Prestação de serviço de empresa especializada na confecção de alimentação para os comensais refugiados da Venezuela e os comensais empregados no apoio a atividade, bem como as atividades demandadas pelas operações da 1ª Bda Inf SI.	10.727.566,20
ISM Gomes e Matos Eireli	52/2018	Contratação de empresa para prestação de serviço de alimentação para comensais refugiados oriundos da Venezuela.	42.920.350,00
ISM Gomes e Matos Eireli	10/2019	Contratação de empresa para prestação de serviço de alimentação para comensais refugiados oriundos da Venezuela e comensais empregados no apoio a atividade, ambos localizados no município de Boa Vista-RR.	4.400.460,00
Bandolin Fornecimento de Refeições LTDA	53/2018	Contratação de empresa para prestação de serviço de alimentação para comensais refugiados oriundos da Venezuela.	16.680.646,00
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	33/2018	Contratação de serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto para o abrigo de imigrantes Santa Teresa.	150.590,50
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	32/2018	Contratação de serviços de fornecimento de água e esgoto para o abrigo de Jardim Floresta.	164.454,74
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	30/2018	Fornecimento de água tratada para os abrigos Rondon 1, 2 e 3	403.040,76

Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	29/2018	Fornecimento de água para abrigo de imigrantes Latife Salomão.	108.997,76
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	28/2018	Contratação de serviços de fornecimento de água para o abrigo de imigrantes São Vicente.	95.688,09
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	27/2018	Contratação de serviços de fornecimento de água para o abrigo de imigrantes Mova Canaã.	95.965,37
Companhia de Águas e Esgotos de Roraima-CAER	37/2018	Contratação de serviços de fornecimento de água para o PRI TRIG.	133.006,58
Agente Prag – Soluções Ambientais Ltda	79/2020	Contratação de empresa especializada em dedetização, desinsetização, desratização, descupinização e controle de vetores para atender as demandas da 1ª Bda Inf SI e a Ft Log Hum.	160.900,00
Irmãos Alves Empreendimentos Turísticos Ltda	08/2019	Contratação de Serviço de Hospedagem para atender militares participantes da OA.	1.762.705,20
Tinrol Tintas Roraima LTDA	36/2018	Locação de imóvel no bairro jardim Floresta para funcionamento de abrigo de imigrantes.	719.729,64
Tinrol Tintas Roraima LTDA	34/2018	Locação de imóvel para funcionamento de abrigo de imigrantes Santa Teresa.	546.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>101.298.190,88</b>

*Fonte: Adaptado do Portal Painel de Compras do Governo Federal, acesso em 10/03/2022.*

Para as Unidades Grupamento de Apoio de Boa Vista, Comando de Fronteira de Roraima/7º BIS e 6º Batalhão de Engenharia de Construção, foram realizados os mesmos procedimentos, e as mesmas dificuldades de obter as informações foram evidenciadas.

É importante reforçar as discrepâncias das informações dispostas entre o Portal da Transparência e o Painel de Preços sobre os contratos da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, pois, o primeiro não retornou todos os contratos da UG, inclusive àqueles relacionados à Operação Acolhida, enquanto que o segundo reportou um número significativo de instrumentos contratuais, alguns referentes à Operação, ainda que por meio de uma tabela não editável.

De forma geral a consulta no Portal apresenta a grande maioria de informações sobre os contratos exigidas pelas normas legais, especialmente pela LAI, informações relevantes, tais como: número, objeto, valor, fornecedor, modalidade de licitação, vigência, situação, contudo, não apresentam os contratos na íntegra e os processos administrativos de origem.

Atualmente o portal oferece detalhes sobre o processo de compras, processo de licitações, atas de registro de preços, mas em 2020 apresentava mais amplitude em consultas da execução financeira, havia a possibilidade de conhecer a lista de pagamentos efetuados por contratos, o ano, empenhos relacionados, mês de pagamentos. Essa funcionalidade foi retirada do portal em 2022, o que restringe mais detalhes sobre a execução dos contratos públicos.

Conforme já destacado, os portais não possibilitam conhecer informações adicionais sobre as despesas executadas, quais notas fiscais foram pagas, quando foi executado serviço ou entregue o produto, a quantidade fornecida, ou responsável pelo ateste do produto ou serviço.

Considerando os critérios conteúdo dos sítios governamentais de transparência, no nível das 04 Unidades Gestoras observa-se ausência de informações gerais sobre transparência, particularmente sobre as despesas públicas, por consequência inexistência de informações sobre a execução de despesas na Operação Acolhida.

No nível de portais, o Portal da Transparência e Painel de Preços, na situação específica dos contratos públicos para o mantimento da Operação Acolhida, as análises técnicas revelam ausências de informações, especialmente quando aos documentos de fontes primárias, tais como: a íntegra dos contratos, os documentos fiscais hábeis, lista de contratos por Ação Orçamentária, valores despendidos, etc.

#### **4.1.3 Análise Crítica dos Achados da Auditoria Social e suas contribuições para o Controle Social dos gastos públicos com programas de acolhida a migrantes e refugiados em Roraima.**

O conjunto de dados e informações perscrutadas na pesquisa, sob o ponto de vista da transparência e seus elementos constitutivos, a visibilidade na composição da completude e encontrabilidade (MICHENER e BERSCH, 2013) das informações públicas na execução de despesas na ação orçamentária 219C, são incompletas e de difícil acesso. São incompletas, uma vez que, os sítios não disponibilizam uma parcela significativa de informações previstas na LAI e na LRF. Da mesma forma, existem dificuldades em encontrar informações, especialmente por meio da transparência ativa.

Os instrumentos contratuais vinculados à Operação Acolhida não são facilmente alcançados, mesmo nos portais públicos que tem o propósito de fomentar a transparência, a encontrabilidade é comprometida. Em igual tempo, a usabilidade, o manuseio e tratamento das informações quando disponíveis são repletos de obstáculos.

A usabilidade apresenta graus insatisfatórios, e compreende dificuldades de buscar informações específicas e consolidadas, bem como, a extração de informações em formatos livres. Além disso, a linguagem utilizada se resguarda ao entendimento do especialista, termos como, empenho, liquidação, ordem bancária, ação orçamentária, situam-se na contramão da



linguagem cidadã. Assim, assemelha-se a figura de produção cultural, o especialista que elabora nos segredos dos *think tanks* documentos econômicos e matemáticos de forte teor técnico<sup>108</sup>.

Logo, a transparência ativa e passiva não são plenas, na medida em que o conteúdo das informações é indecifrável para uma parcela da Sociedade, e o não acesso aos documentos hábeis da despesa pública impedem a completude da informação, e tornam difícil a compreensão do desempenho dos contratos, além de reduzir o leque de fiscalização e questionamentos.

Por outro lado, a inferabilidade estendida nos indicadores de desagregação, verificabilidade e simplificação (MICHENER E BERSCH, 2013), no contexto das informações da execução da ação orçamentária da Operação Acolhida, mostra-se problemático. Em se tratando do Portal da Transparência, embora disponibilize uma grande quantidade de informações detalhadas, são de caráter tecnicista e não simplificadas, indo de encontro a linguagem cidadã. A disposição das informações nos portais públicos não resulta necessariamente na verificabilidade plena da execução das despesas pela sociedade.

Como se evidenciou, uma centena de UGs distribuídas em boa parte dos Estados brasileiros e no exterior executam despesas com a Operação Acolhida, o que dificulta o controle social dos gastos públicos. O rastreamento e certificação de que o bem, produto ou serviço contratado atinge seu objetivo é prejudicado, dado que as estruturas visíveis da Operação Acolhida são em grande parte os abrigos para migrantes/refugiados em Boa Vista e Pacaraima. Assim, esses ambientes em que se executam os contratos públicos, embora sejam espaços públicos, não são facilmente acessíveis.

Vale insistir no enfoque da inferabilidade da informação, considerada com a capacidade de inferir algo a partir dos dados (MICHENER e BERSCH, 2013), e que apresenta um vínculo de dependência com a visibilidade, na medida que só é factível depreender sobre as informações públicas quando essas são explícitas.

Assim, no cenário da Operação Acolhida, a indisponibilidade de informações públicas por meios eletrônicos não confere transparência efetiva, pois são ausentes e de difícil obtenção, e quando disponíveis são pouco compreendidas em seu conteúdo, adiante são inacessíveis e inverificáveis no ponto de vista material. As constatações sobre as dissonâncias dos elementos, visibilidade e inferabilidade da transparência, revelam as dificuldade no exercício do Controle Social do orçamento da Operação Acolhida pela sociedade.

---

<sup>108</sup> A nova bíblia do Tio Sam, disponível em <https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/242.pdf>. Acesso em 19/12/2020.

As restrições no exercício do Controle Social são bifformes. A indisponibilidade de informações relativas ao orçamento da Operação Acolhida, em nível dos sítios da UGs da amostra selecionada, impossibilita o direito a transparência ativa, e por consequência inviabiliza o direito a transparência passiva, pois a primeira permite avançar sobre segunda. Assim, a disponibilização de informações e dados (transparência ativa) possibilita que se questione e solicite elementos mais robustos e profundos sobre a execução da despesa pública (transparência passiva).

No caso em tela, a transparência das despesas com a Operação Acolhida está aquém da exigência dos normativos nacionais, particularmente da LAI, nesse plano a visibilidade é frágil, o que num primeiro momento consoma a faculdade de se depreender ante as informações. Em alternativa, a natureza da presente pesquisa pretendeu avançar na fronteira prática desses elementos constitutivos, que não são hermeticamente delimitados. De outra parte, as relações entre visibilidade e inferabilidade são tênues e complementares.

Portanto, a vanguarda aqui consiste em avistar que mesmo diante da opacidade e turbidez das informações da execução orçamentária da Operação Acolhida, a capacidade de inferência é exequível no prisma do escopo da Auditoria Social. Portanto, o percurso da metodologia utilizada propiciou diferentes graus de inferência, a exemplo do levantamento da conjuntura orçamentária da Operação Acolhida que demonstrou a forma como a despesa se distribui.

A disposição das despesas, a começar pelo conjunto de informações agregadas do orçamento no triênio 2018 a 2020 no órgão do Ministério da Defesa, decorrido nos Comandos das Forças Armadas para as UGs e a partir do nível de detalhamento das categorias e elementos de despesa, oferece graus de importância aos contratos públicos firmados no plano da Operação.

A distribuição do orçamento da Operação Acolhida por unidades federativas distantes da fronteira entre Brasil e Venezuela, enseja a complexidade de execução da despesa pública, e se equipara a fragmentação potencial de controle e fiscalização pela sociedade, incluídos os órgãos de controle interno e externo.

Oportunamente, a execução da despesa em uma UG fora do Brasil causa estranheza, e necessita para sua melhor compreensão, indagar quais as motivações para a ação pública alcançar outro país, apartado do epicentro dos movimentos migratórios venezuelanos.

A carência de ações de fiscalizações e auditorias da Operação Acolhida pelos órgãos especializados CGU e TCU, demonstra a pouca atenção que o Estado destinada ao controle das

despesas da Operação, e por confluência as políticas governamentais com o foco nas migrações internacionais.

No âmbito da Operação Acolhida o TCU realizou um importante trabalho de levantamento, com o objetivo de identificar áreas de risco e potenciais ações de controle, conforme TC 015.603/2018-0, no entanto, o escopo não se destina a análise da regularidade dos recursos públicos.

A Controladoria Geral da União está impedida de realizar auditorias no contexto dos recursos do Ministério da Defesa, conforme a Lei 10.180/01 compete a Setorial de Controle Interno da Defesa (CISSET-Defesa), que por sua vez, previu ações de auditoria somente para o ano de 2022<sup>109</sup>.

Considerando, que a Operação Acolhida foi iniciada em 2018, passados quatro anos sem que houvesse trabalhos de fiscalização e auditoria sobre os recursos públicos da Ação Orçamentária 219C. Isso implica em fragilidades no acompanhamento na execução das despesas com a Operação.

A Auditoria Social desenvolvida fitou como primeiro passo, verificar os níveis de transparência ativa e passiva na aplicação dos recursos públicos da Operação Acolhida, à vista disso realizou testes de conformidade, grosso modo quanto a disposição e o alcance do conteúdo em meios eletrônicos. Os procedimentos de auditoria descortinam óbices em detrimento ao acesso à informação.

Por conseguinte, a invisibilidade das informações sobre despesas da Operação Acolhida no universo eletrônico, causa prejuízo ao direito de se informar do cidadão, e a obrigação de informar pelo Estado. Os meios de tecnologia da informação devem permitir o retorno da informação ao cidadão, conquanto, o efeito inverso das fases da despesa, ao cabo das contratações públicas, como se observou não são claramente expostas. A nebulosa transparência das despesas com a Operação Acolhida é mais um reflexo da atual governabilidade do poder executivo, que desde o seu início afronta a LAI<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Plano Anual de Auditoria Interna CISSET/MD/2022

<sup>110</sup> Os exemplos da Medida Provisória-MP nº 928, de 23 de março de 2020, que suspende prazos de resposta nos órgãos e em entidades da administração pública e não reconhece os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedidos de informação negados, a MP teve sua eficácia suspensa em 30 de março de 2020 por liminar do Supremo Tribunal Federal-STF, atendendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6.351 ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil-OAB. Na mesma via o Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que permite a delegação competência para classificação de grau de ultrassecreto de informações aos ocupantes de cargos comissionados e dirigentes máximos de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, o Decreto teve dispositivos revogados pelo Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.

Diante disso, a ponta de lança da execução da despesa pública tem seu ápice no atendimento ao beneficiário final, na situação em análise diz respeito aos migrantes e refugiados na alçada da Operação Acolhida, nos eixos construídos com essa finalidade. Com isso os migrantes e refugiados tem um papel imprescindível para verificar a qualidade dos serviços e bens oferecidos, contrapondo a ideia de que o migrante e refugiado venezuelano em tudo deve consentir com a oferta do ‘braço forte e mão amiga’.

O migrante e refugiado assume o papel de ator protagonista, no sentido de exercer o pleno direito a serviços públicos de qualidade, para tanto tem legitimidade para questionar a melhoria nos eixos da Operação Acolhida, e também indagar a escolha de decisão nos moldes das ações emergências e humanitárias. Semelhantemente, a Sociedade em sua amplitude é um ator potencial no exercício prático de busca de informações, fiscalização e controle dos gastos públicos, e também o principal interessado no uso adequado do orçamento público, pois quem financia o orçamento dos programas de governo são os cidadãos, na composição da arrecadação da receita do Estado.

Conforme já exposto, o elevado orçamento da Operação Acolhida confere relevância aos migrantes e refugiados venezuelanos, por esse motivo o Estado deve ser transparente, utilizando todos os meios disponíveis para expor publicidade às despesas com o Operação Acolhida, prestando contas à Sociedade. Os arquivos de dados e informações deve ser postos ‘as claras’, viabilizando o julgamento pela Sociedade da eficácia, eficiência e efetividade dos atos de governo.

Além das razões descritas, as contribuições da Auditoria Social são diversas, em primeiro plano as análises evidenciaram muitas fragilidades nos subcritérios, critérios e áreas de interesse, por esse ditame revelou a necessidade de promover melhorias nas ferramentas de transparência pública e prestação de contas, que incondicionalmente ecoam no Controle Social do erário.

Em outro enalço, a promoção da simetria informacional é alcançada quando as informações agregadas foram colhidas e formatadas, vislumbrando a compreensão num grau de detalhamento acessível, ainda que de forma quantitativa. Os bancos de dados públicos não utilizam uma linguagem minimamente compreensível, o obscuro arquivo eletrônico, em muito se parece com os arquivos físicos públicos de outrora nos períodos absolutistas, já apontado previamente. Destarte, as técnicas utilizadas pela Auditoria Social permitiram uma aproximação com a ‘caixa preta’ do grande orçamento da Operação Acolhida.

As análises da transparência do orçamento da Operação Acolhida, buscou lançar luz sobre o imbricado mosaico da indústria das migrações que se estabeleceu a partir de Roraima, de inúmeros interesses sociais e econômicos, e que dinamiza disputas por recursos e notoriedade. Ainda que o foco seja os recursos públicos, o contributo da Auditoria Social sobrevém adiante do espaço público, ao instigar o despertar pelo rastreo dos recursos econômicos envolvidos na dinâmica dos ‘negócios migratórios’.

Embora não seja objeto da auditoria proposta, é oportuno dizer que no âmbito do Estado de Roraima foram feitos pedidos de acesso às informações em subsídio a pesquisa, portanto, requereu-se ao Poder Executivo e a Assembleia Legislativa dois documentos. Para o Executivo utilizou-se a plataforma Fala.BR, para a ALE-RR o sistema da instituição.

As informações correspondiam a um Ofício de 2018 do Chefe do Executivo Estadual ao Presidente da República sobre demandas de recursos para Estado de RR. O segundo diz respeito a um Relatório da ALE-RR sobre a situação migratória em RR, para ambos não houve retorno satisfatório. O Governo do Estado não respondeu o que se perguntou e não apresentou o documento solicitado. A ALE-RR, não respondeu ao pedido de acesso à informação.

Importante reiterar, que os dados levantados demonstram a pouca transparência na execução das despesas na Ação Orçamentária 219C com migrantes e refugiados venezuelanos, por isso, não permitem o pleno exercício do Controle Social. Desse modo, a opacidade da execução do orçamento da Operação Acolhida coaduna com a pesquisa de Antunes (2021) ao analisar a transparência na desclassificação de documentos sob a alçada das Forças Armadas.

De igual forma, Moreira (2016) ao analisar a indústria migratória brasileira, diagnosticou a falta de transparência em prejuízo da fiscalização das contas públicas pela Sociedade. Embora, a pesquisa de Moreira seja importante para ampliar a visão sobre os estudos dos negócios migratórios, se situa no marco temporal anterior as migrações venezuelanas e, portanto, não compreende o orçamento da Operação Acolhida.

Por fim, conforme destaca o TCU (2018), concordamos que ambientes pouco transparentes favorecem desvios de finalidade na aplicação dos recursos e potencializa a ocorrência de danos ao erário. Assim, é imprescindível o Estado assegurar o direito de acesso à informação por meio da transparência, como condicionantes ao exercício do Controle Social do orçamento público, nos moldes do direito à informação previsto na Constituição do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As migrações internacionais são acontecimentos repletos de singularidades que causam profundas mudanças na sociedade de origem e na sociedade receptora. A partir de 2015 os movimentos de migrantes e refugiados da Venezuela, país que passa por uma conturbada situação de reflexos políticos, econômicos e sociais, chegam ao Brasil e particularmente no Estado de Roraima. Esse fato resultou em uma gama de oportunidades de negócios e ocasionou o surgimento de uma indústria das migrações no Estado, que se constitui por diferentes atores com os mais diversos interesses. Esses negócios estão ‘umbilicalmente’ relacionados à existência e continuidade dos movimentos migratórios e especialmente de refugiados.

Nesse sentido, a pesquisa pautou-se numa metodologia de abordagem quanti-qualitativa e exploratória, e apresentou como problema a necessidade em desenvolver estudos com ênfase na tríade Transparência, Acesso à Informação e Controle Social das compras públicas efetuadas pelo governo federal por meio das licitações e contratos, consoante a Lei de Acesso à Informação, a partir das ações de assistência emergencial e ajuda humanitária e suas interligações com as migrações e a indústria migratória em Roraima. O estudo é composto por quatro capítulos estruturados em consonância aos objetivos da pesquisa

No primeiro capítulo foi discutido a ‘governabilidade migratória nas ações humanitárias e emergenciais em Roraima’. Com um resgate histórico da Política Externa entre Brasil e Venezuela no lapso de 2003 a 2021, em seguida se apresentou o contexto da situação multidimensional da República Bolivariana da Venezuela e suas influências nas migrações internacionais, por fim, foi debatido a governabilidade migratória no Brasil atual, apontado suas contradições e incoerências. Assim, o estremecimento diplomático entre os dois países ocorre no cenário de intensas migrações venezuelanas ao Brasil. Em face disso, a governabilidade migratória é um misto entre securitização e humanitarismo, com um componente político que determina as ações emergências e humanitárias conduzidas pelo Ministério da Defesa e seus órgãos. Contudo, a militarização das migrações é mais uma ação das muitas já executadas no decorrer da maturação das ações estatais nos últimos 30 anos.

Adiante, no capítulo dois se apresentou o conceito de indústria da migração, abordando a evolução do termo ao longo de estudos anteriores, de igual modo, se descreveu as estruturas, as fases e atores da indústria das migrações. No mesmo caminho foi apresentado as manifestações dessa indústria em Roraima, em análise da atuação de alguns atores nesse cenário. Ao se problematizar os múltiplos interesses da indústria observou-se que cada vez mais

as migrações venezuelanas ganham espaço no portfólio da causa humanitária. A ocorrência das migrações em Roraima possibilita a ampliação do público alvo e da carteira de financiamento de alguns atores, que contam com um aparato de marketing e captação de recursos especializados, muito próximos das empresas comerciais. Sob outro enfoque, alguns ramos da indústria têm importância direta na manutenção dos familiares que permanecem na Venezuela, tal como o envio de remessas. Outro nicho, ganha com serviços de transporte e transposição entre as fronteiras, sob risco de exploração dos migrantes. No âmbito público, em diferentes épocas o Estado atuou em questões migratórias, no presente o Governo Federal é um ator de destaque, a contar pela relevância no montante de recursos públicos destinados à Operação Acolhida. Assim, a governabilidade migratória sob a justificativa de emergência humanitária, propicia ao Governo a aquisição de bens e serviços da iniciativa privada, e ainda a terceirização de ações emergenciais em prol dos migrantes e refugiados venezuelanos, por meio de parcerias de organismos internacionais, ONGs, instituições religiosas, etc.

No terceiro capítulo firmou-se a Auditoria Social apoiada na transparência, acesso à informação e Controle Social, esse último como elemento norteador da técnica da Auditoria Social desenvolvida. Assim, o exercício do Controle Social possível por meio da transparência e acesso à informação está atrelado a uma gama de legislações, inicialmente prevista na CF/88 que se aperfeiçoa por demais normativos, alguns são resultados de influência e acordos firmados pelo Brasil com organismos internacionais. Sob esse enfoque a ideia de uma auditoria se difere dos primórdios da concepção de Auditoria Social, que em sua evolução assume novos contornos. No caso brasileiro, os diferentes tipos de controle estatais são potencialmente exercíveis com a participação da Sociedade Civil, assim a Auditoria Social proposta bebe na fonte de muitos procedimentos desenvolvidos por órgão de controle, se utilizando da vasta legislação para avaliar o grau de transparência, em combinação como os conceitos de visibilidade e inferabilidade. Para dar conta da proposta, utilizou dados e informações obtidos em sítios públicos, embora os meios digitais disponíveis se mostrem turvos e reservados a um público seletivo.

O quarto e último capítulo corresponde a aplicação da Auditoria Social, definindo as fases e procedimentos e técnicas utilizadas, destaque para a composição do universo orçamentário da Ação Orçamentária de maior volume na execução da Operação Acolhida. Os vultosos recursos públicos destinados as ações emergenciais e humanitárias, geridos pela Operação Acolhida, por intermédio do Ministério da Defesa, nos Comandos das Forças Armadas do Exército, Aeronáutica e Marinha do Brasil são responsáveis por atuar em três frentes,

Acolhimento, Ordenamento de Fronteira e Interiorização. O orçamento da Força Tarefa é desdobrado entre diversas Unidades Gestoras em todo o território nacional, esse fato já constitui um agravante ao Controle Social, pois a execução da despesa ocorre distante das demandas do núcleo central em Roraima, ainda que as UGs no Estado têm alta representatividade do orçamento total da ação orçamentária.

Por meio da Auditoria Social constatou-se que a transparência da Força Tarefa é deficitária, em termos de transparência ativa em nível de disponibilização de informações nos sítios da UGs em RR são ínfimas e não informam a sociedade como esses recursos são executados. Embora haja uma quantidade de informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal e outros portais públicos, a linguagem não é acessível para maioria da população.

De forma acessória, no que se refere a transparência passiva, os resultados dos requerimentos de acesso foram satisfatórios e repercutiram nos instrumentos de análise da transparência. Todavia, de forma geral há uma opacidade nas informações, como se observou a maioria das despesas diz respeito a contratação de bens e serviços por meio de contratos ou instrumentos congêneres, que não são disponibilizados em sua íntegra. Em certa medida, essas restrições de acesso à informação promovem um distanciamento da sociedade na execução da despesa pública. O que em primeira instância pode oportunizar desvios de finalidade dos recursos públicos.

Nesse sentido, a pesquisa atingiu o objetivo que se propôs e contemplou os objetivos pretendidos, assim problematizou a governabilidade migratória nas ações humanitárias e emergenciais, analisou a indústria da migração, fundamentou os princípios da Auditoria Social. De forma complementar, a partir do conceito do Controle Social desenvolveu a execução da Auditoria Social no contexto orçamentário da Operação Acolhida frente às migrações venezuelanas em Roraima. Por esse prisma, a metodologia foi capaz de atender os objetivos da pesquisa, geral e específicos.

Ao se debruçar sobre a análise da transparência do orçamento da Operação Acolhida, num primeiro momento a pesquisa buscou uma aproximação do universo orçamentário da Operação Acolhida, por conseguinte um alcance da simetria informacional. A pesquisa contemplou quatro UGs em RR, embora outras UGs presentes em outras Unidades Federativas também executem despesas, uma análise da transparência da execução das despesas poderia ampliar e fornecer uma visão das condições em que as UGs utilizam os recursos. A partir dessa



premissa, outros estudos podem avançar, preenchendo os espaços não contemplados na pesquisa.

Assim, estudos futuros podem aprofundar o escopo da Auditoria Social em termos temporais, quantitativos e qualitativos, no sentido de ampliar mais exercícios financeiros de execução da despesa, além do rol de UGs que realizaram despesas no contexto das ações orçamentárias da Operação Acolhida. Nesse aspecto seria possível analisar a eficiência da Operação, em nível da execução dos contratos, no que se refere aos preços praticados no mercado, a vantajosidade dos instrumentos firmados, bem como da atuação da fiscalização na execução dos contratos. De igual modo, é perfeitamente exequível uma auditoria que vise à conformidade na entrega de bens e serviços, desde que o espaço público das estruturas da Operação, abrigos, posto de triagem, entre outros, sejam abertos à sociedade.

Nesse sentido, os contratos públicos têm papel relevante no desenvolvimento da Operação Acolhida, a exemplo do contrato de fornecimento de refeições aos migrantes, assim, uma pesquisa poderia observar a qualidade da alimentação fornecida, comparando o previsto no Termo de Referência do Edital de Licitações e aquilo que é efetivamente entregue, e ainda a satisfação do público alvo da Operação. Além de outros contratos de maior vulto, como os alugueis de contêiner, fretamento de voos para a interiorização de migrantes, etc.

No momento em que uma parcela dos migrantes e refugiados se encontra em situação de rua e fora dos abrigos, bem como não se tem levantamentos precisos se os migrantes interiorizados são plenamente integrados aos Estados de destino, uma análise da eficiência, eficácia e efetividade dos eixos da Operação Acolhida torna-se necessária.

De igual modo, um vislumbre do volume de despesa poderia ser observado no direcionamento operacional da Operação Acolhida aos Comandos das Forças Armadas, pois, é notório que servidores da esfera federal apresentam maiores custos, se comparados aos servidores no âmbito municipal ou estadual. O sistema de rodizio de militares representa uma despesa a mais nas ações da Operação, por meio de diárias, passagens e hospedagem.

Uma auditoria nesse caminho ultrapassaria o âmbito acadêmico, ao encontro do interesse da Sociedade, a maior beneficiária na correta aplicação dos recursos, não só pela questão da efetividade e fiscalização do uso do erário, mas também por ser legítima na discussão da melhor forma de efetuar a despesa, e da exigência de mais recursos para as demandas sociais.

Diante disso, uma Auditoria Social que buscasse analisar a eficiência, eficácia e efetividade da Operação Acolhida, problematizaria a suposta assertividade do uso das Forças Armadas no âmbito das migrações venezuelanas, uma vez que, o componente militar é

justificado pela disposição de melhores condições operacionais e de logística. A investigação por essa vereda residiria no verdadeiro ‘teste ácido’ da ação emergencial e humanitária.

Outra importante contribuição seria aprofundar os nichos de mercado da indústria da migração, tal como a atuação das organizações da sociedade civil e organismos internacionais, em temas orçamentários de origem privada e pública.

Por fim, os programas de acolhimento dos migrantes, tal como a Operação Acolhida, ensejam múltiplas investigações acadêmicas, as ações emergências e humanitárias não devem ser observadas apenas com o olhar positivo de benevolência humanitária do Estado brasileiro e da Sociedade Civil, ou da Advocacia dos Organismos Internacionais. Ainda que tenham grande importância para a condição dos migrantes e refugiados, torna-se imprescindível imergir mais sobre as fases e sobre os atores do grande empreendimento que as migrações venezuelanas representam na atualidade. Os apontamentos não se esgotam nessa dissertação e serão retomados e aprofundados em estudos futuros.

Os resultados da Auditoria Social lançaram uma centelha sobre a complexidade dos desdobramentos das migrações internacionais, a Operação Acolhida no elo estatal promove grandes ganhos econômicos a iniciativa privada, em detrimento da integração plena dos migrantes venezuelanos, na ausência de políticas públicas migratórias efetivas. Logo, se espera que as contribuições aqui apresentadas possam instigar futuros estudos críticos e interdisciplinares.

## REFERÊNCIAS

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.

AGUSTÍN, L. M. *Sex at the margins: migration, labour and the rescue industry*. London; New York: Zed Books, 2008.

ALBUQUERQUE, João Henrique. ANDRADE, Cacilda Soares. MONTEIRO, Geiziane Braga. RIBEIRO, Juliana Cândida. Um estudo sob a ótica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade. 2007. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos72007/660.pdf>. Acesso em 24 maio 2022.

ALMEIDA, Valquíria. Diálogos de Cooperação – Soberania estatal e políticas de controle migratório. In: FERNANDES, D. (Org.), et al, *Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte: PUC Minas, 2018. p. 28-49.

ALMEIDA, Bruno José Machado. *Análise Comparativa das Filosofias de Auditoria*. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, n. 37, p. 85-102, jan./abr. 2005.

ALMEIDA, Monica Piccolo. *Reformas Neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, 2010.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). ACNUR 70 anos, Os tempos mudam, nossa missão, não. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/70anos/>. Acesso em 18 fev. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). Budget and Expenditure. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/budget-expenditure?year=2020> . Acesso em 18 fev. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>. Acesso em: 19 de maio de 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS (ACNUR). Perfil dos Abrigos em Roraima. Disponível em: <https://bit.ly/abrigosroraima>. Acesso em 07 maio 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REGUGIADOS. Global Focus. Disponível em <https://reporting.unhcr.org/>. Acesso em 12 mai. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REGUGIADOS. Relatório de Atividades Brasil 2019. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/12/RelatorioDeAtividades\\_2019.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/12/RelatorioDeAtividades_2019.pdf). Acesso em 20 jul. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Termo de Referência Estágio em Captação de Recursos (PPH). Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/10/Termos-de-Referencia-Estagio-em-Captacao-de-Recursos-PPH.pdf>. Acesso em 20 jul. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Transparência e Prestação de Contas. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/transparencia-e-prestacao-de-contas/>. Acesso em 20 jul. 2022.

ALVAREZ, Marcos César. Controle Social notas em torno de uma noção polêmica. Revista São Paulo em Perspectiva. v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

AMORIM, C. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Análise de Conjuntura OPISA, n. 4, p. 1-14, 2005.

ANJOS, G., EZEQUIEL, V. Cidadania Virtual: o espetáculo do governo eletrônico. Estudos de Sociologia, v. 16, n. 30, p. 59-76. 2011.

ANTUNES. Luiz Fernando Toledo. Desclassificação Tarjada: O Sigilo de documentos das forças armadas brasileiras no contexto da lei de acesso à informação. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2021.

ARAÚJO, J. R., PEREIRA, P. V., RODAS, B.Z. Ações Estatais ou Políticas Públicas? Fronteiras, Fluxos Migratórios e Política Migratória, Revista Franco-brasileira de Geografia, Paris, n. 39, p. 1-15, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CAPTADORES DE RECURSOS. ACNUR busca Coordenador de Marketing e Aquisição de Doadores. Disponível em: [https://captadores.org.br/vagas/acnur-busca-coordenador-de-marketing-e-aquisicao-de-doadores/#:~:text=Reportando%2Dse%20diretamente%20%C3%A0%20Gerente,canais%20\(online%20e%20offline\)%2C](https://captadores.org.br/vagas/acnur-busca-coordenador-de-marketing-e-aquisicao-de-doadores/#:~:text=Reportando%2Dse%20diretamente%20%C3%A0%20Gerente,canais%20(online%20e%20offline)%2C). Acesso em: 30 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Disponível em: <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Balanço Social 2018. Disponível em: <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Balanço Social 2019. Disponível em: <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Balanço Social 2020. Disponível em: <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Demonstrações Financeiras e Relatório do Auditor Independente 2018. Disponível em: <https://www.avsi brasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Demonstrações Financeiras e Relatório do Auditor Independente 2019. Disponível em: <https://www.avsibrasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Demonstrações Financeiras e Relatório do Auditor Independente 2020. Disponível em: <https://www.avsibrasil.org.br/transparencia/>. Acesso em 21 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PARA O SERVIÇO INTERNACIONAL BRASIL-AVSI-BRASIL. Disponível em: <https://www.avsibrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Informativo-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>. Acesso em 24 maio 2022.

ATIE, William. Auditoria Conceitos e Aplicações. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1043 p.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BAENINGER, Rosana *et al.* Migrações Sul-Sul. 2ª edição. Campinas, SP: Nepo/ Unicamp, 2018.

BANA E COSTA, C. A.; VANSNICK, J. C. 1995. Uma nova abordagem ao problema da construção de uma função de valor cardinal: MACBETH. *Investigação Operacional*, 15, 15-35.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLO (BID). Uma Mirada a futura para Venezuela, 2020. 91 p.

BARBOSA, R. F., Reassentamento solidário e políticas públicas para refugiados no Brasil, *Universistas Relações Internacionais*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 17-23, jul-dez 2015.

BARRETO, T. M. A. Saúde Ambiental e Migração: uma análise dos impactos da migração venezuelana sobre os serviços hospitalares na cidade de Boa Vista-RR. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Recursos naturais. Universidade Federal de Roraima, 2021.

BARROS, Laura Mendes. *Compliance e Controle Social do Setor Público*. 1. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

BARROSO, Deivson Vinicius. Teoria da Contabilidade. Universidade Federal da Bahia, 2018. 115 p.

BAUMAN, Z. (2017). *Estranhos à nossa porta*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar.

BBC Brasil. Covid em Manaus: sem oxigênio, pacientes dependem de ventilação manual para sobreviver em Manaus. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55674229>>. Acesso em 21 jan. 2021.

BELLINTANI, Adriana Iop. O Forte São Joaquim de Rio Branco e as disputas entre portugueses, espanhóis e holandeses pela interiorização na Amazônia. XXVII Simpósio Nacional de História, Rio Grande do Norte. 2013.

BERTHIN, Geraldo. *Guía práctica para la Auditoría Social como herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, transparência y rendición de cuentas* (PNUD). Panama, 2011, 105 p.

BETTS, Alexander. The migration industry in global migration governance. In: SORENSEN, Ninna Nyberg; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Org.) *The migration industry and the commercialization of international migration*. London and New York: Routledge, p. 45-63, 2013.

BOA VISTA. Lei Ordinária nº 2.074, de 26/12/2019. Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no Município de Boa Vista – RR. *Diário Oficial do Município de Boa Vista-RR*. Edição 5043, página 06, de 07 jan. 2020.

BORGES, Iara Farias. Rádio Senado. Governador de Roraima pede recursos para atender venezuelanos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2019/05/09/governador-de-roraima-pede-recursos-para-atender-venezuelanos>. Acesso em 21 maio. 2022.

BOWEN, Howard R *Social responsibilities of businessman*, New York, Harper & Row, 1953.

BRASIL MINISTÉRIO DA DEFESA. Diretriz Ministerial de no 04/2018. 28 de fevereiro de 2018b. Operação Acolhida.

BRASIL. Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o estabelecimento e o funcionamento do Escritório do ACNUR no Brasil, 2018.

BRASIL. Agência Brasil. Supremo suspende expulsão de 34 diplomatas venezuelanos do Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/supremo-suspende-expulsao-de-34-diplomatas-venezuelanos-do-brasil>>. Acesso em 22 jan 2021.

BRASIL. API de Compras Governamentais. Disponível em: <http://compras.dados.gov.br/licitacoes/doc/uasg/160352>. Acesso em: 27 maio. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Exposição de Motivos, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em 08 jun. 2022.

BRASIL. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Casa Civil. Operação Acolhida. Base Legal. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. Comando do Exército. Relatório Amazonlog. Brasília. 2018. 76 p.

BRASIL. Comando Militar da Amazônia. Organograma do CMA. Disponível em: <https://www.cma.eb.mil.br/index.php/organograma>. Acesso em 30 dez. 2021.

BRASIL. Comunicado Conjunto Aliança Estratégica Brasil e Venezuela. Caracas, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988.

BRASIL. Constituição Política do Brasil, de 25/03/1824.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controle Social-Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, 2012.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Governo Aberto 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde>. Acesso em 24/03/22.

BRASIL. Decreto de 12/06/2018. Nomeia Joaquim Silva e Luna, para exercer o cargo de Ministro de Estado da Defesa.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 8 de 2021. Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para o Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da União de 18 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 10.160, de 9/12/2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição 81, Seção 1, página 6, de 29 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.724/12. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11/05/2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.286, de 15 fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16/02/2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

BRASIL. Decreto nº 9.483, de 28/08/2018. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima.

BRASIL. Decreto nº 9.501, 11/08/18. Altera o Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima.

BRASIL. Decreto nº 9.543, 29/10/18. Autoriza o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem, no estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.

BRASIL. Decreto nº 9.602, de 08/12/2018. Decreta intervenção federal do Estado de Roraima. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição 236, Seção 1, página, de 10 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.647, 27/12/18. Altera o Decreto nº 9.543, de 29 de outubro de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 out. 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital E-Digital. Brasília. 2018.

BRASIL. Governo do Brasil. Itamaraty: Brasil cumpre seu papel ao enviar ajuda humanitária à Venezuela. Disponível em <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/02/itamaraty-brasil-cumpre-seu-papel-ao-enviar-ajuda-humanitaria-a-venezuela>>. Acesso em 30 dez. 2021

BRASIL. Governo do Brasil. Operação humanitária do Governo Federal é reconhecida pela ONU. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/01/>. Acesso em: 27 maio. 2022.

BRASIL. Governo Federal. Comunicações e Transparência Pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/categorias/comunicacoes-e-transparencia-publica/transparencia/controle-social>>. Acesso em 09/04/22.



BRASIL. Governo Federal. Ministério da Controladoria Geral da União. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/>. Acesso em 22 nov. 2021.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 24 2022. Acesso em 22 mar. 2022.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Controladoria Geral da União. Fala.BR – Manual. Disponível em: [https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR\\_-\\_Manual](https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Fala.BR_-_Manual). Acesso em 24 2022. Acesso em 25 mar. 2022.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Controladoria Geral da União. Paineis Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em 30 mar. 2022. BRASIL. Governo Federal. Ministério da Controladoria Geral da União. Paineis Recomendações de Foros Internacionais. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/recomendacoesinternacionais>. Acesso em 26 mar. 2022.

BRASIL. Informe de Migração Venezuela - janeiro 2017 - março de 2022. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-mar2022.pdf/view>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019 / IBGE. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf). Acesso em 27 maio. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. IBGE atualiza Municípios de fronteira e defrontantes com o mar devido a mudanças de limites. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31090>. 2021. Acesso em 21 maio. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. IBGE divulga estimativa da população dos Municípios para 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em 27 maio. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Portal de Mapas do IBGE. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br>. Acesso em 30 dez. 2021.

BRASIL. Kit para dados abertos. Implementando uma política de dados abertos. Disponível em: <https://kit.dados.gov.br/Gloss%C3%A1rio/#api>. Acesso em 05 mar. 2022.

BRASIL. Lei 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 101, de 04/05/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 set. 1969.

BRASIL. Lei nº 13.455, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, 15 maio. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.690, de 10/07/2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nos 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 fev. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020 (REVOGADA).

BRASIL. Medida Provisória, nº 823 de 09 de março de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 mar. 2018.

BRASIL. Memorando Técnico de Entendimentos. Estabelece os critérios específicos de desempenho, as metas indicativas e os pressupostos a serem aplicados no âmbito do arranjo para o Brasil. 1998.

BRASIL. Ministério da Controladoria Geral da União-MCGU. Escala Brasil Transparente 360º-Guia de Orientações para entes federados. Brasília: CGU, 2018. 22 p.

BRASIL. Ministério da Controladoria Geral da União-MCGU. Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna do Poder Executivo Federal/Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2017. 149 p.

BRASIL. Ministério da Controladoria Geral da União-MCGU. Manual de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2019. 49 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Diretriz Ministerial de no 03/2018. 28 de fevereiro de 2018a. Operação Acolhida.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Caderno de Instrução Ação Cívico-Social-ACISO. 2009. 37 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/index.php>. Acesso em 28 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. A Marinha na Amazônia Ocidental. Brasília: DF, 2016. 200 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Relatório de Gestão do Ministério da Defesa de 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/ acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao-1/relatorio\\_de\\_gestao\\_ministerio\\_defesa\\_2018.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/censipam/ acesso-a-informacao/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao-1/relatorio_de_gestao_ministerio_defesa_2018.pdf). Acesso em 13/03/2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa-CISET/MD. Plano Anual de Auditoria Interna-PAINT/2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/PAINT\\_2022.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/PAINT_2022.pdf). Acesso em 27 maio. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 666, 25 de julho de 2019, publicada no Diário Oficial em 26/07/19, Edição 143, Seção 1, pág. 166.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, publicada no Diário Oficial em: 14/10/2019, Edição 199, Seção 1, pág. 34.

BRASIL. Ministério da Relações Exteriores. Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Portaria de 4 de março de 2020, publicada no Diário Oficial em 05/03/20, Edição 44, seção 2, pág. 44.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. Portaria nº 204. Dispõe sobre o emprego da Força-tarefa de Intervenção Penitenciária no Estado de Roraima. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, ed. 244, 22 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. IPEA. Relatório Imigração Venezuela-Brasil: Evolução, Impactos e Perspectivas, 2021, 58p.

BRASIL. O socialismo exclui, o Brasil acolhe. Casa Civil, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/janeiro/o-socialismo-exclui-o-brasil-acolhe>. Acesso em 30/12/2021.

BRASIL. Presidência da República. Brasil reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. Disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/brasil-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela>>. Acesso em 22/01/2021. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto ° 3.897, de 24/08/2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, página 66, ago. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.180, de 06/02/2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição nº 27-E, Seção 1, página 2, fev. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, página 1, jun. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Portaria nº 120, de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Edição 53, Seção 1, página 1, 18 mar. 2020.

BRASIL. Programa de Estabilidade Fiscal, de 28/10/1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. Regulamento nº 2, de 2 de janeiro de 1838. Dá Instruções sobre o Archivo Publico provisoriamente estabelecido na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio.

BRASIL. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 3.121 Roraima. Ação Cível Originária. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito Federativo. Pretensão de reforço nas medidas administrativas. 13 out. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435469/false>. Acesso em 03/12/2021. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, 04 maio. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>. Acesso em: 24 maio. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. Boletim do Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 345, de 04/12/2018. Aprova o Roteiro “O TCU e o Controle Social”. 2018. 58 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2017. 170 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. Memorando nº 57/2020-Segecex. 2020. 3 p. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-tcu.pdf>. Acesso em 21/05/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. Portaria-SEGECEX nº 24, de 14/09/2018. Aprova o Roteiro de Levantamento. Brasília: TCU, 2018. 71 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. TC 015.603/2018-0. 2018. Relatório de Levantamento de auditoria. Fluxo Migratório de Venezuelanos. 2018. 62 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União-TCU. TC 015.812/2018-9. 2018. Relatório de Levantamento sobre Informações de Transparência e Gestão de Contratos Municipais. 2018. 120 p.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de Instrumento 004077-69.2020.4.01.0000. Trata-se de agravo de instrumento interposto pela DPU e por Conectas Direitos Humanos contra decisão proferida nos autos da ACP 1000545- 97.2020.4.01.4200, movida pelos ora agravantes em face da União e do Município de Boa Vista/RR, 20 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Proposta de Plano de Governo O Caminho da Prosperidade. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em 25 mai. 2022.

BRASÍLIA. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Matriz de Planejamento, Documento Eletrônico E60C2438-e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Disponível em <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=E60C2438>. Acesso em 12 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 25 maio. 2022.

BRITO, Gilton B. Gerencialismo como tendência: O Conselho de Washington, Reforma do Aparelho de Estado e Conselho Nacional de Justiça. Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis-SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=47248f6127fcae1d>. Acesso em 19 de janeiro de 2022.

CAMPOREZ. Patrik. Governadora de Roraima faz lista de reivindicações ao presidente Temer. Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/governadora-de-roraima-faz-lista-de-reivindicacoes-ao-presidente-temer-22999946>. Acesso em 01/12/201. 2018.

CARDOSO, C. F.; BRIGNOLI, H. P. Os métodos da história. 6 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2002.

CARDOSO, Guilherme Rios. A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO, Reginaldo Pereira de. O petróleo e a crise econômica venezuelana: impactos socioeconômicos na zona de fronteira Brasil-Venezuela no Período de 2008 à 2015. 2017. f. 118. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento Regional da Amazônia) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2017.

CASARÕES, Guilherme. STUENKEL, Oliver. Apesar de reformas, política externa de Temer fica em 2º Plano: Entrevista concedida a Lucas Rizzi. Revista Isto É. São Paulo, 12 mai. 2017. Disponível em <https://istoe.com.br/apesar-de-reformaspolitica-externa-de-temer-fica-em-2o-plano/>. Acesso em 23 out. 2021.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 551 p.

CASTRO, Maria da Consolação. OLIVEIRA, Regina Coeli. Desafios de Incorporação do Tema dos Direitos Sociais e Migração Internacional nas Políticas Públicas. In: FERNANDES. D. (Org.), et al, Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte: PUC Minas, 2018. p. 78-87.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. SILVA, Mauro Santos (Org.). Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios. Brasília, CEPAL/IPEA, 2020. 602 p.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; ARAUJO, D., A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2016. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.

CENTER FOR ECONOMIC AND POLICY RESEARCH (CEPR). Sanções Econômicas como punição Coletiva: O Caso da Venezuela, disponível em no sítio <<https://www.cepr.net/>>. Acesso em 31 ago. 2020.

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS-CEMLA. Migración internacional, remesas e inclusión financiera El caso de Venezuela. 60 p. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em 11 mai. 2022.

CERVO, L. A. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, C. P.; CARDIM, C. H. (Org.), Venezuela: Visões brasileiras, Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão, 2003. p. 157-179.

CHAVES, Alan. Servidores públicos de RR fazem paralização de advertência para cobrar salário atrasado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/10/22/servidores-publicos-de-rr-fazem-paralisacao-de-advertencia-para-cobrar-salario-atrasado.ghtml>>. Acesso em 01/12/2021. 2018.

CICERO, P. H., GOMES, A. C. Paradoxo da Abundância: Rentismo e [sub]Desenvolvimento na Venezuela Bolivariana. Estudos Internacionais, v. 12, n. 1, p.125-142, 2021.

CNUDH. Alto Comissariado das Nações para Direitos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, sobre su visita a la República Bolivariana de Venezuela. 2021. p. 21.

COHEN, R. *Global Diasporas: An Introduction*. Londres: UCL Press. 1997.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL-CGI.br. *Resumo Executivo – Pesquisa TIC Domicílios*. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA/INSTITUTO DE INSTITUTO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. *Popularidade do governo Temer mantém-se baixa, aponta CNI-Ibope*. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/popularidade-do-governo-temer-mantem-se-baixa-aponta-cni-ibope/>. Acesso em 21 maio. 2022.

CONSEJO CONSULTIVO DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA-CCERP. *Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas*. 2007. 116 p.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório da Missão do CNDH à Bos Vista e Pacaraima no Estado de Roraima*. Brasília DF: CNDH, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório sobre violação de Direitos Humanos contra Imigrantes Venezuelanos*. Brasília DF: CNDH, 2018.

CORBARI, E. C. *Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania*. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 99-111, 2004.

CORBARI, E. C. *Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania*. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 99-111, 2004.

CORDEIRO, Cláudio Marcelo Rodrigues. *Auditoria e Governança Corporativa*. Curitiba: IESDE Brasil, 2011, 252 p.

CORNETET, João Marcelo. *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 5, n. 24, jun./jul. 2014.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, 162 p.

COSTA, A. C.; BARBOSA, V. T. *Dilma vs Temer: O que foi prometido e o que realmente mudou para o Mercosul? CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, [S. l.], n. 31, p. 555-579, 2020.

COSTA, Célia Maria Leite. *Memória e Administração: O arquivo público do Império e a Consolidação do Estado Brasileiro*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1997.

COSTA, Célia. *O Arquivo Público do Império: o Legado Absolutista na Construção da Nacionalidade*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 14, n. 26, 2000, p. 217-231.

COSTA, E. BRANDÃO, I. OLIVEIRA, V. *Temer anuncia força-tarefa para cuidar do fluxo migratório de venezuelanos em Roraima*. Disponível em <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/temer-anuncia-forca-tarefa-para-cuidar-do-fluxo-migratorio-de-venezuelanos-em-roraima.ghtml>. Acesso em 11/12/2021. 2018.

COSTA, Elily. Crianças venezuelanas se arriscam a cruzar rotas ilegais para estudar no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/05/08/criancas-venezuelanas-se-arriscam-a-cruzar-rotas-ilegais-para-estudar-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 21.

COSTA. Graciete Guerra. Fortes Portugueses na Amazônia Brasileira. Tese de Pós-Doutorado. Programa de Pós-Graduação no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2015. 14 p.

COSTA. Renata Alves. Cooperação Interagências: Um Estudo da Relação Civil-Militar na Operação Acolhida (2018-2020). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares. Escola do Comando e Estado-Maior do Exército, 2020.

CRANSTON, Sophie, SCHAPENDONK, Joris, SPAAN, Ernst. New directions in exploring the migration industries: introduction to special issue, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44:4, 543-557, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da Cruz. FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. SILVA, Lino Martins. Tendência nos estudos com abordagens da Divulgação e Transparência de Informações sobre Gestão Pública. In: III Encontro de Administração da Informação, Porto Alegre: 2011. p. 1-17.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. Apresentado no XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI), realizado em Florianópolis-SC, de 30 de abril a 02 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em 19 de janeiro de 2022.

DE HAAS, Hein. Mobility and Human Development. *Human Development Research Paper*, p. 73, 2009.

DECRETO nº 26.404-E. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado de Roraima, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*. Edição 3385, página 08, de 28 dez. 2018.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n. 14, p. 117-137, 2017.

DOMENECH, Eduardo. Governabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política, 2018. In: ARAUJO, Sandra Gil (Coord.) *Las políticas migratorias con herramientas de construcción social. Categorías em disputa*, *Revista Temas de Antropología y Migración*, n. 10, 2018. p. 110-125.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. *Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações*/Jorge Durand; Carmem Lussi. Jundiáí, Paco Editorial: 2015. 136 p.

ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE VIDA (ENCOVI), 2018. 38 p. Disponível e: <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2018-encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-copy>. Acesso em 13 mai. 2022.



ENETERIO, Hiller; PAIXÃO, Núbia; SILVA, Arlete. O Paradigma da Atuação dos Militares nas Questões de Migração Forçada: Um olhar interdisciplinar entre Política e a Psicologia. *Revista Interdisciplina de Mobilidade Humana*. V. 27, n. 55, p. 131-147, 2019.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G. N.; NORONHA, S. M. Apoio à Decisão: Metodologias para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas, Florianópolis: Insular, 2001. p. 244.

ENSSLIN, Sandra Rolim, A Incorporação da Perspectiva Sistêmico-Sinérgica na Metodologia MCDA-Construtivista: uma ilustração de implementação. Santa Catarina, 2002. 478 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. 2002.

FATTORELI, Maria Lucia. Auditoria Cidadão da Dívida – Experiências e Métodos. Brasília: Inove, 2013. 258 p.

FATTORELI, Maria Lucia. Auditoria Cidadão da Dívida dos Estados. Brasília: Inove, 2013. 389 p.

FÉLIX, Jackson. COSTA, Elily. Na clandestinidade, venezuelanos enfrentam horas de caminhada e extorsão ao cruzar para o Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/03/08/na-clandestinidade-venezuelanos-enfrentam-horas-de-caminhada-e-extorsao-ao-cruzar-para-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 21.

FERNÁNDEZ. Adrián Padilla. Venezuela entre la hegemonía y la contra-hegemonía (una lectura contextual para comprender una complejidad socio-histórica). *Textos e Debates*. Boa Vista, v. 1, n. 32, p. 175-197, jul. 2019.

FERREIRA, Max André de Araújo. Comércio Formiga Fronteiriço entre Venezuela e Brasil (2010 – 2014). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, 2015.

FERREIRA, V. SOFFNER, R. K. Uma experiência educativa sociocomunitária na Amazônia: o Projeto PROFESP do 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF) do Exército Brasileiro, na comunidade de Pacaraima – Roraima. *Rev. Cienc. Educ., Americana*, ano XX, n. 40, p. 79-94, jan./jun. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 84, p. 353-364, 2011.

FONDO INTERNACIONAL DE DESSARROLO AGRÍCOLO-FIDA. Envia dinero a casa: contribuir a los ODS, familia por familia. 60 p. 2017.

FORTE. Elaina Cavalcante. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do Município de Fortaleza. *Revista Controle, Fortaleza*, v. 18, n. 2, p. 429-459, jul./dez. 2020.

FORTES, Paulo Antonio de Carvalho. Entre o Estado, a Sociedade e o Indivíduo – uma reflexão bioética sobre noções divergentes de controle social e a saúde pública. *Revista Brasileira de Bioética*. São Paulo, v. 1. n. 4, p. 350-362. 2005.

FRANCO, Luiza. ODILA, Fernanda. Como Militares ganharam protagonismo inédito no Brasil desde a redemocratização. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44325522>>, 2018. Acesso em 30 out. 2021.

GABLER, Louise. Entre a administração e a história: O lugar do Arquivo Público do Império nos projetos de modernização do Estado na década de 1870. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Fluminense, 2015.

GEHRE Thiago Galvão. Parceira Relutante – As Relações entre Brasil e Venezuela (1810-2010). Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2011.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). Additional Tracking Could Aid Treasury's Efforts to Mitigate Any Adverse Impacts U.S. Sanctions Might Have on Humanitarian Assistance. EUA, 2021. Disponível em <<https://www.gao.gov/products/gao-21-239>> Acesso em 26 nov. 2021.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 219 p.

GOLDENBERG, Mirian. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. 107 p.

GONÇALVES, Bruno. Marketing Humanitarista: uma breve análise da ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). *Diálogos Internacionais*, v. 7, n. 69, mar. 2020. Disponível em: <https://dialogosinternacionais.com.br/?p=1629>. Acesso em: 24 mai. 2022.

GONÇALVES, Paulo Cesar. Mercadores de braços: riqueza e acumulação na organização da emigração europeia para o novo mundo. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

GONÇALVES, Willams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações com o Brasil-EUA. *Revista Sul Global*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 192-221, 2020.

GONÇALVES. Paulo Cesar. Escravos e imigrantes são o que importam: fornecimento e controle de mão de obra para a economia agroexportadora Oitocentista. 2017. *Alamanack*, São Paulo, n. 17, p. 307-361, dez 2017.

GOOGLE MAPS. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/>. Acesso em 30 dez. 2021.

HARNEY, R. “The commerce of migration”. En: *Canadian Ethnic Studies/Etudes Ethniques du Canada*, N° 9, 42–53. 1977.

HERNÁNDEZ LEÓN, Rubén. Frontera sobre ruedas. Las camionetas y la industria de la migración Trayectorias, vol. X, n. 26, enero-junio, p. 31-40, 2008.

HERNÁNDEZ LEÓN, Rubén. La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos, Trace, n. 61, p. 41-61, 2012.

HERNÁNDEZ LEÓN, Rubén. La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos. Revista Temas de Antropología y Migración, n. 9, p. 112-142, dec. 2017.

HERZ, Mônica. HJOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais Histórias e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 139 p.

HOBBS, T. Do cidadão (1642), Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HOBBS, T. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. Martins Fontes: São Paulo, 2003.

IRWIN. Douglas. A., WARD, Oliver. What is the ‘Washington Consensus?’. Disponível em <[www.piie.com](http://www.piie.com)>. Acesso em 19 de janeiro de 2022.

JARDIM, Denise F. Imigrantes ou refugiados? As Tecnologias de governamentalidade e o êxodo palestino rumo ao Brasil no século XX. Porto Alegre: Horizontes Antropológicos, n. 46, p. 243-271, 2016.

JARDIM, José Maria. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: uso e desuso da informação governamental. Niterói, RJ: Editora UFRR, 1999.

JAROSCHISNKI SILVA, J. C., ALBUQUERQUE, E. B. Operação Acolhida: avanços e desafios. Caderno de Debates, v. 16, n. 16, p. 47-72, 2021.

JAROSCHISNKI SILVA, J.C., BAENINGER, R., A Regularização Focada no Controle Estatal: Mobilidades e Reações pelas Fronteiras Amazônicas do Brasil. Revista Sociologias do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFRGS, 2020. Trabalho não publicado.

JAROSCHISNKI SILVA, J.C., BAENINGER, R., Mobilidade e controle pelas fronteiras amazônicas brasileiras. 44º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2020, 18 p.

JAROSCHISNKI SILVA, J.C., BAENINGER, R., O êxodo venezuelano como fenômeno da migração sul sul. Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana, Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, dez. 2021.

JAROSCHISNKI SILVA, J.C., Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil, GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras, Caxambu, 2017, 22 p.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, October 1976.

KLEIN, Carla Regina. *Transparência da Gestão Pública das Autarquias Federais de Ensino Vinculadas ao Ministério da Educação-MEC*. 2018. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública. Universidade de Brasília-UnB, 2018.

KREPS, Theodor (1940): *Measurement of the Social Performance of Business*. US Printing Office, Washington: 1940.

KYLE Y KOSLOWSKI. *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Maryland: Johns Hopkins University Pres. 2001.

KYLE, D. LIANG, Z. *Migration Merchants: Human Smuggling from Ecuador and China*, Center for Comparative Immigration Studies, University of California at Davis, Working Paper, n. 43, 2001.

LEITE, Joaquim da Costa. "Os negócios da emigração (1870-1914)." *Análise Social*. Lisboa. V. XXXI, p. 381-396, 1996.

LEITE, Leonardo Queiroz. *História da Reforma gerencial do Estado de 1995*. 2019. 285 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa e Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEMOS, T.D.D; MORAIS, L.A.M; SANTOS, E.P.A. *Análise de Política Externa do Governo Bolsonaro: desafios e possibilidades*. Trabalho apresentado no Fórum Estadual de Relações Internacionais – FERISP, 2019.

LEO, Sergio; PERES, Bruno. *Dilma Oferece apoio econômica e político a Maduro*. Disponível em <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/05/10/dilma-oferece-apoio-economico-e-politico-a-maduro.ghtml>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

LEOTTI, Camila et al. *A Crise na Venezuela: uma discussão acerca das condicionantes político-econômicas de desestabilização no governo Maduro*, Giuliana. Brasília, v. 4, n. 2, p. 93-118, dez. 2019.

LEWIS, C.; POLSON, P. G.; WHARTON, C.; RIEMAN, J. 1990. *Testing a walkthrough methodology for theory-based design of walk-up-and-use interfaces*. In *Proceedings of the SIGCHI conference on Human factors in computing systems*, ACM, pp. 235-242, 1990.

LISBOA, Leonel Eustáquio Mendes. *Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais*. 195f. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, Gabriel Henrique de Oliveira. *Acesso Informacional no Brasil: Uma análise Crítica e Sociopolítica da Informação*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2019.

MADIWALE, Ajay; VIRK, Kudrat. Civil–military relations in natural disasters: A case study of the 2010 Pakistan floods. *International Review of the Red Cross*, v. 93, n. 884, p. 1085-1105, 2011.

MAHLKE, Helisane. O Estado-Nação e a migração internacional de trabalhadores: Uma reflexão sobre a migração argelina na França. 146f. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MÁRMORA, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria: la perspectiva política en América del Sur. *Rev. Inter. Mob. Hum. Brasília*, Ano XVIII, Nº 35, p. 71-92, jul./dez.

MARQUES, V.F.; FERREIRA, B. A.; PINHO, J. P.; OLIVEIRA, R.; MACIEL, C. Inspeção da Interação em sítios Governamentais: uma comparação entre métodos. XI Brazilian Symposium on Information System, Goiânia, maio. 2015.

MARTÍN, Rafael Domínguez. La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. N. 76, p. 59-93, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/203545>. Acesso em: 26 maio 2022.

MARTINE, G.; HAKKERT, R.; GUZMAN, J.M. Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares. In: SIMPOSIO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EM LAS AMÉRICAS, San José, Costa Rica, CEPAL/BID/OIM/FNUAP, 2000. p. 278-296.

MARTINE, George. A globalização inacabada migrações internacionais e pobreza no século 21, São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 1.632.

MELLO, Michele de. Repórter narra como é cruzar por terra da Venezuela ao Brasil em plena pandemia. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/13/reporter-narra-como-e-cruzar-por-terra-da-venezuela-ao-brasil-em-plena-pandemia>. Acesso em 24 mai. 2022.

MENDES, A. L. A.; RIBEIRO, T. J. Da aliança à oposição: as relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela no século XXI. *Revista Conjuntura Internacional*. Campinas. Disponível em <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2020/06/02/da-alianca-a-oposicao-as-relacoes-diplomaticas-entre-brasil-e-venezuela-no-seculo-xxi/>>, acesso em 25 set. 2021.

MENDES, Aylle de Almeida. BRASIL; Deilton Ribeiro. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. *Florianópolis: Sequencia*, n. 84, p. 64-88, 2020.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*. Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019.

MESA, Leonardo Ojeda; GONZÁLEZ, Mayara Carmona. La auditoría de Gestión social em las empresas cooperativas. v. 1, n. 2, p. 146-159. 2013.

METCALFE, Victoria; HAYSOM, Simone; GORDON, Stuart. Trends and challenges in humanitarian civil–military coordination: a review of the literature. In: Humanitarian Policy Group Overseas Development, 2012.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Efetivos e Custos de GLO (2010-2021). 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 30 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em 30-09-2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil n.121. Brasília: MRE, 2017b. Disponível em: < <https://www.gov.br/funag> >. Acesso em: 19 out. 2021.  
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil n.124. Brasília: MRE, 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag>>. Acesso em: 25 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.92. Brasília: MRE, 2003a. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N92\\_1Sem\\_2003.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf). Acesso em: 19 mai. 2022.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. *Porto Alegre, Conjuntura Austral*, v. 10, n. 51, p. 126-138, jul/set., 2019.

MIRANDA, W.L., LEITE, I. F., ARAÚJO, R. J., NOBRE, C. J. A Avaliação da gestão fiscal dos Estados brasileiros: Adequabilidade da Metodologia FIRJAN. Congresso ANPCON, Belo Horizonte, jun. 2017.

MORAES, C. H. A, A importância dos Pelotões Especiais de Fronteira na Região Amazônica Brasileira. *Revista Agulhas Negras, Resende*, v. 5, n. 6, p. 101-112, 2021.

MOREIRA, Gabriel Boff. A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil. Brasília: FUNAG, 2018.

MOREIRA, Ludmilla Maria Mendes. Indústria Migratória Brasileira: Evidências de uma ordem transnacional privada a partir do Estado de São Paulo e do Distrito Federal. 104f. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas) - Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2016.

MOULIN, Carolina Aguiar. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, n. 16, 2020.

MOULIN, Carolina Aguiar. MAGALHÃES, Bruno. Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*, v. 4, nº 5, p. 645-662, 2020.

NASCIMENTO, D. F., PINTO, D.P., FONSECA, I. G., PAIVA, V. P. Calamidade Financeira: Análise dos Estados Brasileiros do Período de 2012 a 2018. XX USP International Conference in Accounting, São Paulo, jul. 2020.

NEVE, Fabrício.; SILVA, Polyana. E-Government em portais públicos de Municípios: do visível para o invisível. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 20, p. 1-22, 2021.

NINÕ. Edgar André. Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia. Revista Espaço Aberto. V. 10, n. 1, p. 51-67, 2020.

NUNES, Tiago Estivallet. Um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 2, n. 6, p. Pág. 49-68, jun. 2011.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. A intervenção não acabou. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes-CESeC/Ucam. 2018, 3 p.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro. A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. In: Dossiê Temático: Migrações contemporâneas na América Latina e Europa em perspectiva comparada, Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas, v. 13, nº 1, 2019. p. 219-244.

OLIVEIRA, C. A. T. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política negligenciada. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v. 17, n. 34, p. 296-309, 2018.

OLIVEIRA, Clara Brando. FILHO, Joaquim Rubens Fontes. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 51, n. 4, p.596-615, jul/ago, 2017.

OLIVEIRA, G. Z.; SILVEIRA, I. L. De Lula a Dilma: Mudança ou continuidade na política externa brasileira para América do Sul? Revista de Estudos Internacionais, Paraíba, v. 6 (2), p. 134-159, 2015.

OLIVEIRA. Márcia Maria. A economia das remessas. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/a-economia-das-remessas/>. Acesso em 20 jul. 2022.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. Dinâmicas Migratórias na Amazônia Contemporânea. São Carlos: Scienza, 2016.

OLIVEIRA. Márcia Maria. Rupturas e sementes de políticas públicas migratórias em Roraima. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/rupturas-e-sementes-de-politicas-publicas-migratorias-em-roraima/>. Acesso em: 24 maio 2022.

OLIVEIRA. Valéria. Roraima envia ofício e faz cobranças específicas ao governo federal no controle do fluxo migratório. Disponível em <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/22/roraima-envia-oficio-e-faz-cobrancas-especificas-ao-governo-federal-no-controle-do-fluxo-migratorio.ghtml>>. Acesso em 03/12/2021. 2018.

OLIVERIA, Willam Albuquerque. f. 107. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

OPEN GOVERNMENTE PARTHESHIP-OGP. 5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto 2021. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/brazil/>. Acesso em 22/03/22.

OPEN GOVERNMENTE PARTHESHIP-OGP. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>. Acesso em 22/03/2022.

OPEN GOVERNMENTE PARTHESHIP-OGP. Plano de Ação Brasileiro. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/members/brazil/>. Acesso em 22/03/22.

OPEP. Organização dos Países Produtores de Petróleo. Disponível em: [https://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm). Acesso em 9 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 1966.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES-INTOSAI. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores-ISSAI. ISSAI 100 Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. 2013, 17 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em 27 maio. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), Informe sobre a população venezuelana refugiada em migrante fora de abrigos em Boa Vista, 5 p. Disponível em: <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/OIM-0122-informe-desabrigados-boa-vista-rodoviaria-acolhida-1.pdf>. Acesso em 23 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), Informe sobre las migraciones em el mundo 2020, 2019, p. 24. Disponível em <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo-2020>. Acesso em 22 junho de 2020.

ORTEGA, I.; RAQUEL RIZZI, K. A política externa do governo Bolsonaro: ruptura, imprevisibilidade e incoerência (2019). Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão, v. 11, n. 2, 30 mar. 2020.

OSERVATORY OF PUBLIC SECTOR INNOVATION. Estudos de Caso. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/ocde-e-governo-aberto-no-brasil-1>. Acesso em 24/03/22.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Auditoria Social – Sumário Executivo. 2012b. 58 p.



PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Indicadores de Gestão Pública Municipal. 2012a. 776 p.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Projeto LAI Social – Caderno Metodologia. 2014a. 14 p.

PEDROSO, C.; JAROSCHINSKI SILVA, J. Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de câmbios. In: VA-RÓN, L. S.; CALDERÓN, C. H. La crisis venezolana: impactos y desafíos. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019. p.50-85.

PEDROSO, Carolina Silva. As Relações Brasil-Venezuela: Entre a rivalidade e a cooperação (2002-2010). Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 4, n. 7, jan./jun., 2015.

PEDROSO, Carolina Silva. Petróleo e Poder: A crise venezuelana e seus elementos históricos. Textos e Debates. Boa Vista, n. 34, p. 9-22, jun. 2020.

PEREDA, Lorena et al. Haitianos no Paraná (Brasil) em 2018: estratégias em momento de crise. In: Dossiê Temático: Migrações contemporâneas na América Latina e Europa em perspectiva comparada, Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas, v. 13, nº 1, 2019. p. 193-218.

PETER, Maria da Glória. MACHADO, Marcus Vinícius. Manual de Auditoria Governamental. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 241 p.

PHELPS, Erin. D. South-South Migration: Why it's bigger than we think, and why we should care. The Migrationist, 2014.

PINEL, M. F. L., CONSEGA, J. P., MACARULLA, F. L., La auditoria social como mecanismo de control de la responsabilidad social de las empresas: la metodologia de Theodore L. Kreps. Contabilidad y Negocios. v. 10, 2015, p. 58-100.

PINEL, Maria de Fátima Lima. Propuesta, Aplicación y Evaluación de um Modelo de Auditoria Social sobre la actuación local de la empresa global. Tese de Doutorado. Faculdade de Economía y Empresas. Universidade de Zaragoza, 2018.

PLANO DE DADOS ABERTOS. Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil v1.0. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>. Acesso em 26 maio 2022.

PORTUGUAL. Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar. Relatório e Documentos sobre a Abolição da Emigração de Chinas contratados em Macau. The University of Chicago Library. Lisboa, 1874, 154 p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Tejiendo passo a passo la auditoria social. Guatemala. 2006. 124 p.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra. MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os Municípios: quem são e o

que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 630-649, 2018.

RAPOSO, T. J. Debilidades e Insuficiências da Operação Acolhida em Roraima. IV Congresso Internacional DHJUS Justiça Democracia Reconstrução. Porto Velho: RO, 2021.

REDIN, Giuliana. Controle de Fronteira. In: CAVALCANTI, Leonard; *et al* (Org.), *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 740 p, 2017.

RESENDE, João Francisco. Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. 391 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, 2018.

REZENDE, Constança. Bolsonaro quer campo de refugiados em Roraima. Entrevista. *O Estado de S. Paulo* online, 14.03.2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-quer-campo-de-refugiados-em-roraima,70002226010>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

RIBEIRO, Josuel Stenio da Paixão. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. *Revista Prisma Jurídico*. v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017.

RIBEIRO, L. M. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. As reformas da Administração Pública Brasileira: Uma nova contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. 2013.

ROCHA, Bruno Miranda da. Produção financeira das autorizações de intervenção hospitalar no Hospital Geral de Roraima. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde. Universidade Federal de Roraima, 2013.

RODRIGUES. Caíque. Venezuelanos passam noite nas ruas e enfrentam longas filas por regularização no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/07/25/venezuelanos-passam-noite-nas-ruas-e-enfrentam-longas-filas-por-regularizacao-no-brasil-desastroso.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 21.

RODRIGUES. Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Caderno EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 18, abr./jun. 2020.

RORAIMA. Assembleia Legislativa do Estado de Roraima-ALE/RR. Indicação nº 608/2021 Elaboração de Projeto de Lei que cria delegacia especializada em crimes cometidos por estrangeiros no estado de Roraima. *Diário da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima*, ed. 3455, 17 maio 2021.

RORAIMA. Decreto Estadual nº 22.199 de 06/12/2016. Decreta Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional- ESPIN nos Municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*. ed. 2897, 06 dez. 2016, p. 03.

RORAIMA. Decreto Estadual, nº 24.469-E de 04/12/2017. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social - econômica na Venezuela. Diário Oficial do Estado de Roraima. ed. 3132, 04 dez. 2017, p. 08.

RORAIMA. Decreto nº 12-P, de 10/12/2018. Nomear EDUARDO PAZUELLO, para o Cargo de Secretário de Estado da Fazenda. Diário Oficial do Estado de Roraima. Edição 3372, página 02, de 10 dez. 2018.

RORAIMA. Decreto nº 24.824, de 22/02/2018. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise humanitária na Venezuela. Diário Oficial do Estado de Roraima. ed. 3187, 22 fev. 2018, p. 01.

RORAIMA. Decreto nº 25.681-E, de 01/08/2018. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima. ed. 3287, 01 AGO. 2018, p. 02.

RORAIMA. Lei nº 1.198 de 24/07/2017. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima. ed. 3094, 29 set. 2017, p. 03.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 9000025-43.2020.8.23.0000 da Lei Municipal nº 2.074/2019 de Inciativa do Câmara Municipal de Boa Vista-RR, 08 jul. 2021.

ROUSSEAU, J. J. Do Contrato Social (1757), São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUBEN Hernandez Leon - La industria de la migracion como institucion bastarda. [S. l.]:[s. n.], 2013. 1 vídeo (41 min). Publicado pelo canal Cooperazione Internazionale Sud Sud. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dqaB77F0LWQ>. Acesso em: 28 jul. 2022.

RUEDIGER, M. A., *et al.* Desafio Migratório em Roraima: Repensando a política e gestão da migração no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

RUSEISHVILI, S., CARVALHO, R. C., NOGUEIRA, M. F. S., Construção Social do Estado de Emergência e Governança das Migrações o Decreto Estadual nº 24.469-E como divisor de Águas. In: Baeninger, R. (Org.), *et al.*, Migrações Venezuelanas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2018. p. 57-67.

SALT, J. y STEIN J. “Migration as business: the case of trafficking”. *International Migration*, Nº 35, 467-494. 1997.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente. Ideologia e Pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais* v. 64, p. 117-137. 2019.

SARMENTO, Gilmara Gomes da Silva, RODRIGUES, Francilene dos Santos. Entre a Emergência e os limites do Acolhimento: Atores, Protagonismos e Contradições. In:

OLIVEIRA, Márcia Maria de; DIAS, Maria das Graças Santos (Org.), Interfaces da Mobilidade Humana na Fronteira Amazônica, v. 2, 2020. p. 17-36.

SASSEN, S. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, A. A imigração. São Paulo: EDUSP, 1998.

SECCHI, Leonardo, Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 268 p.

SENNES, Ricardo Ubiraci; MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada. 1996. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SENRA, Ricardo. Na Índia, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm ‘mais direito que nós’. BBC Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>. Acesso em: 27 out. 2021.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a legitimidade? Um teste da Teoria de Charles Hermann. Porto Alegre, Conjuntura Austral, v. 10, n. 49, jan./mar., 2019.

SILVA, André Reis. Geometria variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p- 143-184, jan./abr., 2015.

SILVA, F. C. A., SOUSA, E. M. A Migração Venezuelana e o Aumento da Pobreza em Roraima, Revista Tensões Mundiais-Congresso: Refugiados Transformações Globais, v. 14, nº 27, 2018. p. 105-119.

SILVA, Fernanda Rodrigues, CANÇADO, Airton Cardoso, SANTOS, Jeany Castro. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. Revista Desenvolvimento em Questão. Rio Grande do Sul, n. 41, p. 24-58, dez. 2017.

SILVA, Heloisa Helena Corrêa, FERREIRA, Luciana Paes Barreto, BARROS, Maria Lúcia. Estado/Sociedade e o Controle Social. Revista Eletrônica Divers@. v. n. 1, p. 23-39, jul/dez. 2008.

SILVA, Rodrigo De Bona. Sociedade e Estado: Quem Controle Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. Revista da CGU. v. 8, n. 13, p. 404-423, jul/dez. 2016.

SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo – Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.

SOLCI, Lucia Helena Correa. Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República. *Ágora*, n. 60, v. 30, p. 75-100, 2020.

SØRENSEN, Nina Nyberg. Indústria das Migrações. In CAVALCANTI, Leonardo *et al.* *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: EdUnb, 2017. p. 404-407.

SORENSEN, Ninna Nyberg. Migration between social and criminal networks: Jumping the remains of the Honduran migration train. In: SORENSEN, Ninna Nyberg; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Org.) *The migration industry and the commercialization of international migration*. London and New York: Routledge, p. 238-261, 2013.

SORENSEN, Ninna Nyberg. GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. Introduction. In: SORENSEN, Ninna Nyberg; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Org.) *The migration industry and the commercialization of international migration*. London and New York: Routledge, p. 238-261, 2013.

SOUZA, Ismara Izepe de. A política externa brasileira e a busca por autonomia no sistema internacional (1961-2010). In: BRANCO, Marcello Simão (org). *Compreensão da Realidade Brasileira*. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2018, p. 281-310.

TESSARI, Cláudia. COSTA. Julio Cesar Zorzenon. Ação Estatal, negócios e migração inter-regional no Brasil (1932-1951). 2019. *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 2, ago. 2019.

THE DIALOGUE. Leadership for the Americas. Money Transfers to Venezuela Remittance Flows Amidst Evolving Foreign Exchange. 16 p. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Directrices sobre el uso de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre - Diretrizes de Oslo, rev. 1.1. Nova York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2007.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Disponível em: <https://www.unocha.org>. Acesso em 23 maio 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. Public Law 113–278. To impose targeted sanctions on persons responsible for violations of human rights of antigovernment protesters in Venezuela, to strengthen civil society in Venezuela, and for other purposes. 18 dez. 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. United States Department of the Treasury. Venezuela-Related Sanctions. <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions>.> Acesso em 26 nov. 2021.

VARELLA. Leonardo, NETO, Thiago Maciel. GONÇALVES. Mirian Buss. Operações das Forças Armadas Brasileiras na Assistência Humanitária na Região da Amazônia Ocidental. XXXIV Encontro Nacional de Engenharia da Produção, 2014, Curitiba, 2014.

VASCONCELOS, Ana Maria Nagoles; BOTEGA, Tufla. Política migratória e o paradoxo da globalização. Porto Alegre: EDIPUC, Brasília: CSEM, 234 p. 2015.

VASCONCELOS, Iana dos Santos "Desejáveis" e "Indesejáveis": diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade Federal de São Carlos, 2021, 296f.

VASCONCELOS, Iana dos Santos. Entre acolher e manter a ordem: notas etnográficas sobre a gestão das forças armadas brasileiras nos abrigos para venezuelanos/as solicitantes de refúgio em Boa Vista-RR. In: Etnografias do Refúgio no Brasil, MACHADO, Igor José Renó (Org.). São Carlos-SP: EduFSCar, 2020. p.104-117.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; SANTOS, Martins de Almeida. Refugiados em Roraima? Instituições, papéis e a competição pelas categorias. In: Baeninger, R. (Org.), et al, Migrações Venezuelanas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", 2018. p. 250-256.

VELÁSQUEZ. Militza Pérez. Desconstrucciones fronterizas. In DÍAZ, Mariela. MIRANDA, Bruno. ALFARO, Yolanda. (Cod.), (Trans)Fronteriza Hospitalidad em época de Covid: propuestas para pensar las fronteras, lo trânsitos y los confinamentos, 2021. P. 55-64.

VENTURA. Elvira Cruvinel Ferreira. Responsabilidade Social das Organizações: Estudo de Caso no Banco Central do Brasil. 199. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, 1999.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. Meridiano 47-Journal of Global Studies, Brasília, p. 1-16v. 20, dez. 2019.

VITOR, Frederico. Bolsonaro vê imigrantes como "ameaça" e chama refugiados de "a escória do mundo". Entrevista. Jornal Opção online. Goiânia, 19.09.2015, ed. 2097. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-do-mundo-46043/>. Acesso em 30 dez. 2021.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Por que mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde estão indo? Dossiê Sobre Migração e Direitos Humanos, v. 13, n. 13, p. 17-28, 2016.

WILLIAMSON. [John](#). What Washington Means by Policy Reform. Disponível em: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>. Acesso em 13-01-2022.

YANG, Alexander Yuan. O comércio dos "coolie" [1819-1920]. Revista de História, n. 112, p. 419-428, 1977.

## ANEXOS

ANEXO I - Obtenção das Taxas de Substituição pelo Método *Swing Weights*

<b>1º Nível Áreas de Interesse</b>			<b>Soma</b>	
Transparência Ativa	100		170	
Transparência Passiva	70			
	<hr/>		170	
Transparência Ativa	$w1=100/170$		$w1 =$	59%
Transparência Passiva	$w2=70/170$		$w2 =$	41%
<b>2º Nível Critérios da Transparência Ativa</b>			<b>Soma</b>	
Informações sobre transparência	100	520	$w1=$	19%
Informações para acompanhamento	80		$w2=$	15%
Ações das Auditorias Internas e Externas	50		$w3=$	10%
Informações sobre Despesas	90		$w4=$	17%
Informações específicas sobre Agentes Públicos	40		$w5=$	8%
Informações sobre Licitações e Contratos	70		$w6=$	13%
Informações complementares à Licitações	60		$w7=$	12%
Disponibilidade do Plano de Dados Abetos	30		$w8=$	6%
	<hr/>	520		
<b>2º Nível Critérios da Transparência Passiva</b>			<b>Soma</b>	
Informações sobre o SIC físico	80	180	$w11 =$	44%
Disponibilidade do E-SIC eletrônico	100		$w12 =$	56%
	<hr/>	180		
<b>3º Nível Critérios da Transparência Ativa Informações Gerais sobre Transparência e o sobre o Órgão</b>			<b>Soma</b>	
1.1	O ente possui informações sobre transparência na Internet?	100	890	$w1=$ 11%
1.2	As informações são divulgadas em local de fácil acesso no sítio eletrônico?	90		$w2=$ 10%
1.3	O sítio eletrônico contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso às informações?	80		$w3=$ 9%
1.4	As informações são disponibilizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão no sítio eletrônico da instituição?	90		$w4=$ 10%
1.5	As informações disponíveis estão atualizadas?	80		$w5=$ 9%
1.6	Há indicação, no sítio eletrônico, de instruções para que o cidadão possa se comunicar de forma eletrônica ou telefônica com a entidade?	80		$w6=$ 9%

1.7	O sítio eletrônico permite acessibilidade ao conteúdo para pessoas com deficiência?	80		w7=	9%
1.8	o registro de competências?	70		w8=	8%
1.9	a estrutura organizacional da entidade?	70		w9=	8%
1.10	a) endereço	50		w10=	6%
1.11	b) telefone	50		w11=	6%
1.12	c) horário de atendimento	50		w12=	6%
		890			
<b>Informações para acompanhamento</b>			<b>Soma</b>		
1.13	a) programas	90	480	w1=	19%
1.14	b) ações	90		w2=	19%
1.15	c) projetos	90		w3=	19%
1.16	d) obras	50		w4=	10%
1.17	Existe, no sítio eletrônico, “Perguntas e Respostas” (FAQ) para as perguntas mais frequentes da sociedade?	60		w5=	13%
1.18	O ente libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.	100		w6=	21%
		480			
<b>Ações das Auditorias Internas e Externas</b>			<b>Soma</b>		
1.19	A unidade divulga o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo?	100	100	w1=	100%
		100			
<b>Informações sobre Despesas</b>			<b>Soma</b>		
1.20	a) número do processo de execução ou número do empenho	100	540	w1=	19%
1.21	b) valor do empenho	80		w2=	15%
1.22	c) valor da liquidação	70		w3=	13%
1.23	d) valor do pagamento	90		w4=	17%
1.24	e) classificação orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fonte de recursos que financiam o gasto.	60		w5=	11%
1.25	f) favorecido do pagamento (pessoa física ou jurídica).	70		w6=	13%
1.26	g) bem fornecido ou serviço prestado.	70		w7=	13%
		540			
<b>Informações específicas sobre Agentes Públicos</b>			<b>Soma</b>		
1.27	Despesas com Remuneração e subsídios recebidos por servidores.	100	190	w1=	53%
1.28	Despesas com diárias e passagens.	90		w2=	47%
		190			
<b>Informações sobre Licitações e Contratos</b>			<b>Soma</b>		
1.29	a) edital na íntegra	100	280	w1=	36%



1.30	b) resultado da licitação	90	w2=	32%
1.31	c) contrato na íntegra	90	w3=	32%
		280		
<b>Informações complementares a Licitações</b>			Soma	
1.32	a) modalidade	70	400	w1= 18%
1.33	b) data	80		w2= 20%
1.34	c) valor	90		w3= 23%
1.35	d) número/ano do edital	60		w4= 15%
1.36	e) objeto	100		w5= 25%
		400		
<b>Disponibilidade do Plano de Dados Abertos</b>			Soma	
1.37	O ente possui plano de dados abertos disponível em seu sítio eletrônico?	100	190	w1= 53%
1.38	O sítio eletrônico possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	90		w2= 47%
		190		
<b>3º Nível Critérios da Transparência Passiva</b>				
<b>Informações sobre o SIC físico</b>			Soma	
2.1	Há indicação de endereço?	100	270	w1= 37%
2.2	Há indicação de telefone?	90		w2= 33%
2.3	Há indicação dos horários de funcionamento?	80		w3= 30%
		270		
<b>Disponibilidade do E-SIC eletrônico</b>			Soma	
2.4	A solicitação por meio do e-SIC é simples, sem a exigência de itens que dificultem ou impossibilitem o acesso, tais como envio de documentos e assinatura reconhecida?	100	420	w1= 24%
2.5	É possível o acompanhamento posterior da solicitação?	90		w2= 21%
2.6	Cumpridos os prazos para resposta das solicitações?	80		w3= 19%
2.7	Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou?	80		w4= 19%
2.8	Comunica sobre possibilidade de recurso?	70		w5= 17%
		420		

## ANEXO II – Funções de Valor do software MACBETH

### 1. TRANSPARÊNCIA ATIVA

#### Informações Gerais sobre Transparência e o sobre o Órgão

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.1 O ente possui informações sobre transparência na Internet?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.2 As informações são divulgadas em local de fácil acesso no sítio eletrônico?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.3 O sítio eletrônico contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso às informações?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.4 As informações são disponibilizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão no sítio eletrônico da instituição?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.5 As informações disponíveis estão atualizadas?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.6 Há indicação, no sítio eletrônico, de instruções para que o cidadão possa se comunicar de forma eletrônica ou telefônica com a entidade?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.7 O sítio eletrônico permite acessibilidade ao conteúdo para pessoas com deficiência?		

N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

**No sítio eletrônico são divulgados (as):**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.8 O registro de competências da Unidade Gestora?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.9 A estrutura organizacional da Unidade Gestora?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.10 O endereço da Unidade Gestora?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.11 O telefone da Unidade Gestora?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.12 O horário de atendimento da Unidade Gestora?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

**São divulgados dados para o acompanhamento de:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.13 Programas da Unidade Gestora		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.14 Ações da Unidade Gestora		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.15 Os projetos da Unidade Gestora		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.16 A relação de obras de engenharia da Unidade Gestora		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.17 Existe, no sítio eletrônico, “Perguntas e Respostas” (FAQ) para as perguntas mais frequentes da sociedade?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.8 O ente libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

**Resultados das ações da unidade e órgãos controle interno e externo do Poder Executivo:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.9 A unidade divulga o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

**Informações sobre Despesas:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.20 São disponibilizados o número do processo administração de execução da despesa?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	1.21 É disponibilizada a relação de empenhos, notas de empenhos (NE) com descrições e valores?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.22 É disponibilizada a relação de liquidações, notas de lançamento (NS) com descrições e valores?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.23 É disponibilizada a relação de pagamentos, ordens bancárias (OB) descrições e valores?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.24 É disponibilizada a classificação orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fonte de recursos que financiam o gasto?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.25 É disponibilizada a relação de favorecidos com o pagamento, ordem bancária (OB), pessoa física ou jurídica?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.26 É disponibilizada a relação dos bens fornecidos ou serviços prestados?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

**Despesas específicas sobre agentes públicos:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.27 Despesas com Remuneração e subsídios recebidos por servidores?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.28 Despesas com diárias e passagens?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

**Informações concernentes aos procedimentos licitatórios:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.29 São disponibilizados os editais de licitação?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.30 São disponibilizados os resultados das licitações?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.31 São disponibilizados os Instrumentos contratuais?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

**Caso não disponibilize no sítio eletrônico os editais de licitações, observar a disponibilização dos itens a seguir:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.32 São disponibilizados a relação de modalidades de licitações?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.33 São disponibilizadas as datas de realização das licitações?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.34 São disponibilizados valores licitados?		
<b>N2</b>	SIM	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	NÃO	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.35 São disponibilizados os números e anos dos editais de licitações?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.36 São disponibilizados os objetos licitados?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

### Plano de Dados Abertos:

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.37 O ente possui plano de dados abertos disponível em seu sítio eletrônico?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	11.38 O sítio eletrônico possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CVS ou ODT), de modo a facilitar a análise das informações?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

## 2. TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Quanto à indicação da existência de um SIC físico na Unidade Gestora:

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.1 Há indicação de endereço?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.2 Há indicação de telefone?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.3 Há indicação dos horários de funcionamento?		
<b>N2</b>	<b>SIM</b>	<b>BOM</b>	100
<b>N1</b>	<b>NÃO</b>	<b>NEUTRO</b>	0

**Quanto à possibilidade de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica pelo do sistema e-SIC:**

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.4 A solicitação por meio do e-SIC é simples, sem a exigência de itens que dificultem ou impossibilitem o acesso, tais como envio de documentos e assinatura reconhecida?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.5 É possível o acompanhamento posterior da solicitação?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.6 Cumpre os prazos para resposta das solicitações?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.7 Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0

<b>Nível Impacto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Nível de Referência</b>	<b>Função de Valor (MACBETH)</b>
	2.8 Comunica sobre possibilidade de recurso?		
N2	SIM	BOM	100
N1	NÃO	NEUTRO	0



### ANEXO III – Pedidos de Acesso à Informação plataforma Fala.BR.

Órgão Destinatário	Assunto	Cadastro	Prazo	Situação
MD – Ministério da Defesa	Acesso à informação	01/04/2022		Concluída
MD – Ministério da Defesa	Acesso à informação	29/03/2022		Concluída
CEX – Comando do Exército	Exército	28/02/2022		Concluída
CEX – Comando do Exército	Acesso à informação	26/02/2022		Concluída
CEX – Comando do Exército	Acesso à informação	26/02/2022		Concluída
CGU – Controladoria-Geral da União	Acesso à informação	21/03/2022	11/04/2022	Concluída
COMAER – Comando da Aeronáutica	Acesso à informação	26/02/2022		Concluída
CEX – Comando do Exército	Acesso à informação	26/02/2022		Concluída
Casa Civil do Governo de Roraima - RR	Acesso à informação	03/01/2022	03/02/2022	Concluída
UFRR – Fundação Universidade Federal de Roraima	Convênio	30/08/2021		Concluída
MD – Ministério da Defesa	Legislação	05/04/2021		Concluída
Vice-Governadoria do Estado de Roraima - RR	Acesso à informação	03/12/2021		Cadastrada
MCIDADANIA - Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte)	Acesso à informação	07/05/2022		Cadastrada
BB – Banco do Brasil S.A.	Acesso à informação	09/05/2022		Cadastrada

## ANEXO IV – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

**Questão de Auditoria: Em que medida as Unidades Gestoras com sede em RR e que executam despesas com recursos da Operação Acolhida na Ação 219C, atendem a legislação brasileira pertinente a transparência pública?**

Ordem	Item de Verificação	Critérios	Informações Requeridas	Fonte	Procedimentos e Técnicas
1	Existência dos itens previstos na legislação quando a transparência e acesso à informação nas páginas eletrônicas das Unidades Gestoras previstas na amostra.	<p>As Unidades Gestoras devem dispor em suas páginas eletrônicas informações pertinentes à transparência e acesso à informação. Conforme os normativos vigentes sobre o tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 12.527/2011;</li> <li>- Lei nº 131/09;</li> <li>- Decreto nº 8.777/2016;</li> <li>- Decreto nº 7.724/2012 e demais normas relacionadas.</li> </ul>	<p>Conteúdo das páginas eletrônicas das Unidades Gestoras, presentes nas seções de acesso à informação e transparência em consonância ao previsto na legislação relativa ao tema, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 12.527/2011;</li> <li>- Lei nº 131/09;</li> <li>- Decreto nº 8.777/2016;</li> <li>- Decreto nº 7.724/2012 e demais normas relacionadas.</li> </ul>	<p>* Portal da Transparência do Governo Federal (<a href="https://www.portaltransparencia.gov.br/">https://www.portaltransparencia.gov.br/</a>);</p> <p>* Páginas eletrônicas das Unidades Gestoras, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupamento de Apoio de Boa Vista (<a href="https://www.fab.mil.br/index.php">https://www.fab.mil.br/index.php</a>);</li> <li>- Comando de Fronteira de Roraima/7º Bis (<a href="https://www.7bis.eb.mil.br/">https://www.7bis.eb.mil.br/</a>);</li> <li>- 6º Batalhão de Engenharia de Construção (<a href="http://www.6bec.eb.mil.br/">http://www.6bec.eb.mil.br/</a>);</li> <li>- Comando/1ª Brigada de Infantaria de Selva (<a href="https://www.1bdainfsl.eb.mil.br/">https://www.1bdainfsl.eb.mil.br/</a>).</li> </ul>	<p>1. Elaboração do Contexto Orçamentário da Operação da Operação Acolhida na Ação 219C, por meio da coleta de dados no portal da transparência do governo federal, para gerar um banco de dados na extensão xls, que permita a modelagem de informações a fim de compreender a composição dos gastos públicos, em termos de classificação da despesa, regionalização, etc. Com fundamento no roteiro de levantamento do TCU (Portaria-SEGECEX nº 24, 09/2018).</p> <p>2. Confecção de Lista de Verificação (Check List), contendo as áreas de interesse, critérios e subcritérios de análise, com a finalidade de conferir a existência do conteúdo das páginas eletrônicas da Unidades Gestoras em aderência a Escala Brasil Transparente;</p> <p>3. Solicitar por meio da Plataforma Fala.BR do MCGU informações sobre as Notas Fiscais da UGs em Roraima, com o propósito de analisar o prazo de resposta consoante o previsto na legislação, o grau de atendimento ao pedido de informação, no que se refere ao conteúdo da resposta;</p> <p>3. Coletar informações por meio da aplicação da lista de verificação com incursão nas páginas eletrônicas das Unidades Gestoras, utilizando uma planilha de cálculo para automaticamente gerar a pontuação dos critérios considerados, além da análise gráfica do perfil da transparência das Unidades Gestoras, feita da pontuação da transparência das Unidades Gestoras por meio da equação de Agregação Aditiva;</p> <p>5. Após a coleta das informações, realizar a análise descritiva e crítica dos achados, levando em consideração as áreas de interesse, critérios e subcritérios, bem como a alta materialidade dos recursos públicos envolvidos e o impacto da Operação Acolhida em e a partir de Roraima.</p>

2	<p>Usabilidade dos Portais da transparência do governo federal e do painel de compras do ministério da economia, no que refere a obtenção de acesso à despesa com contratos das Unidades Gestoras. Para verificar a interface na obtenção de informações na transparência ativa.</p>	<p>Lei nº 12.527/11, Art. 5º, Art. 8º, § 3º, incisos, I, II.</p> <p>Numa abordagem geral sobre o acesso à informação, a norma cita procedimentos objetivos e ágeis, linguagem clara e transparente, fácil compreensão, etc.;</p>	<p>Conteúdo disponível sobre despesa com contratos nas páginas eletrônicas das Unidades Gestoras.</p>	<p>* Páginas eletrônicas dos portais de transparência do governo Federal, painel de compras do ministério da economia, etc.</p>	<p>1. Mapeamento de processos do percurso cognitivo, que consiste em seguir fluxos e observar empecilhos de interação do usuário com o portal para obter informações requeridas. De fato, a técnica de inspeção por meio do percurso cognitivo, diz respeito ao delineamento da 'trilha' seguida na execução de determinada ação com vistas a obter informação em um sítio.</p>
---	--	--	---	---	---